《大国的兴衰》作者保罗·肯尼迪最新力作

联合国

过去与未来

The Parliament of Man



[美]保罗·肯尼迪/著　卿劼/译

海南出版社



联合国 过去与未来 | THE PARLIAMENT OF MAN

内容简介

1945年世界上50个主权国正式签署了《联合国宪章》，以"避免后世再遭战祸并重申基本人权"。时隔60年，联合国依旧矢志不渝，恪守此训。

在《联合国现在与未来》一书中，保罗·肯尼迪用历史实例阐述了联合国的起源与功能，客观评价了它在国际事务中的作用，并预测了联合国在未来世界中将面临的挑战。肯尼迪的阐释，使联合国众多的机构和组织有了具体而鲜活的形象。他不仅向我们展示了美国、英国、俄罗斯、中国和法国这五个联合国安理会常任理事国，在世界人道主义危机中如何摒弃不同政见并提供援助的一幕，同时也指出五国间因缺乏合作而削弱了共同对待某些问题的积极性，如二氧化碳排放问题和发展中国家全球化影响问题。

肯尼迪认为，虽然联合国很容易犯错，如在解决问题时经常受制于强大国家政府的奇思异想，或者是它的个别管理决策者本身存在一些不足，但是它存在的必要性是毋庸置疑的。我们的世界到底可不可以通过各国协定而不是国与国冲突的方式来管理呢？本书的深思熟虑，应可启发我们对当代一些重大国际问题进行反思。

大外交书系


ISBN 978-7-80700-168-3
9 787807 001683 >
ISBN 978-7-80700-168-3
定价：29.80元
陈列类别 ◇社科人文◇国际政治

联合国过去与未来

——联合国与建立世界政府的构想

保罗·肯尼迪

The Parliament of Man: The United Nations and the Quest for World Government
by Paul Kennedy

版权合同登记号：图字：30-2007-133 号
图书在版编目(CIP)数据
联合国过去与未来/(美)肯尼迪(Kennedy,P.)著；卿劼 译.
—海口：海南出版社，2008.12
书名原文：The Parliament of Man
ISBN 978-7-80700-168-3
Ⅰ.联…　Ⅱ.①肯…②卿…　Ⅲ.联合国-历史-研究　Ⅳ.D813.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 166850 号

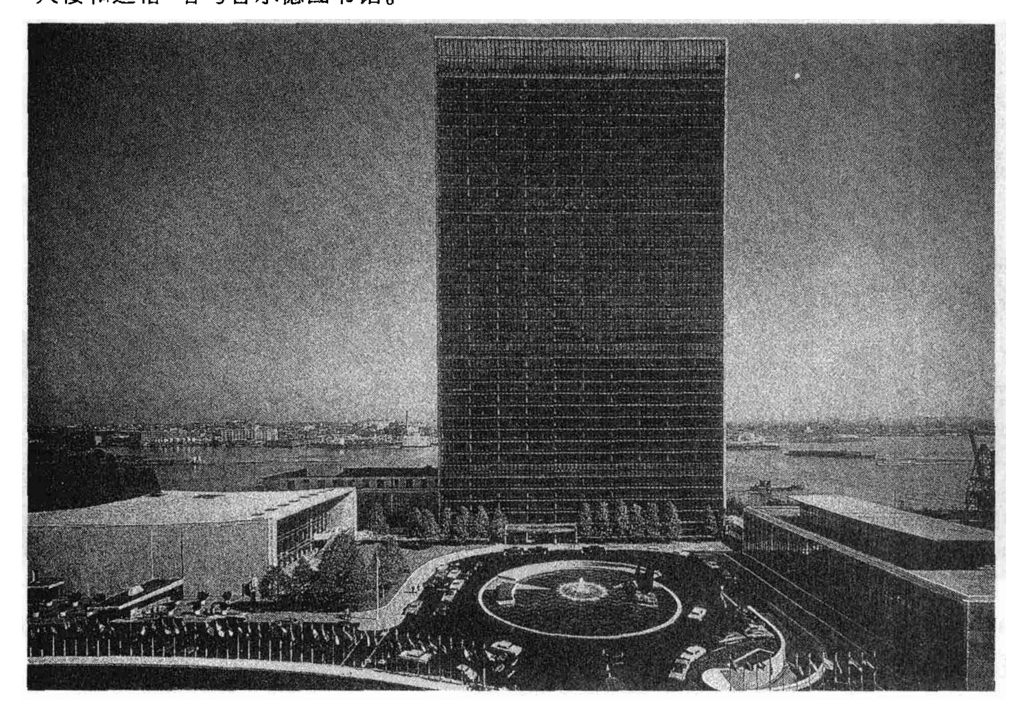
联合国过去与未来

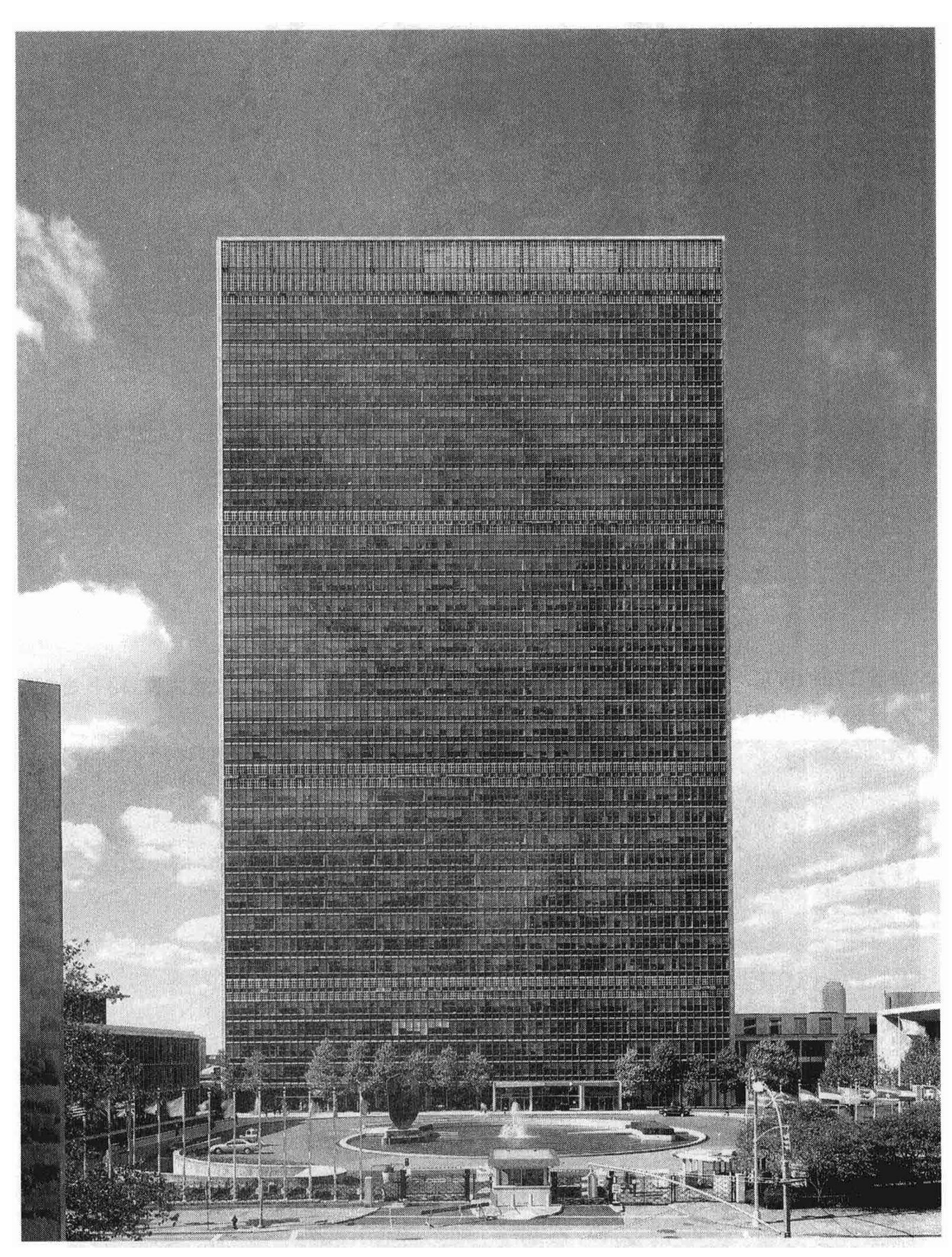
作　　者：［美］保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)
译　　者：卿　劼
出 版 人：苏　斌
总 策 划：刘　靖　任建成
责任编辑：鄢　蕾
装帧设计：第三工作室·嵇倩女
责任印制：杨　程
印刷装订：北京冶金大业印刷有限公司
读者服务：杨秀美
海南出版社　出版发行
地址：海口市金盘开发区建设三横路 2 号
邮编：570216
电话：0898-66812776
E-mail：hnbook@263.net
经销：全国新华书店经销
出版日期：2008 年 12 月第 1 版　2008 年 12 月第 1 次印刷
开　　本：787mm ×1092mm　1/16
印　　张：19
字　　数：235 千
书　　号：ISBN 978-7-80700-168-3
定　　价：29.80 元



联合国会徽“一个世界的投影”。这个小圆盘设计表现的是，世界地图以北极为中心向南纬 60 度所做的投影，并划了 5 个纬度圈。

坐落在纽约市东河河畔的联合国总部。总部由四幢大楼组成：大会堂、会议大厦、秘书处大楼和达格·哈马舍尔德图书馆。



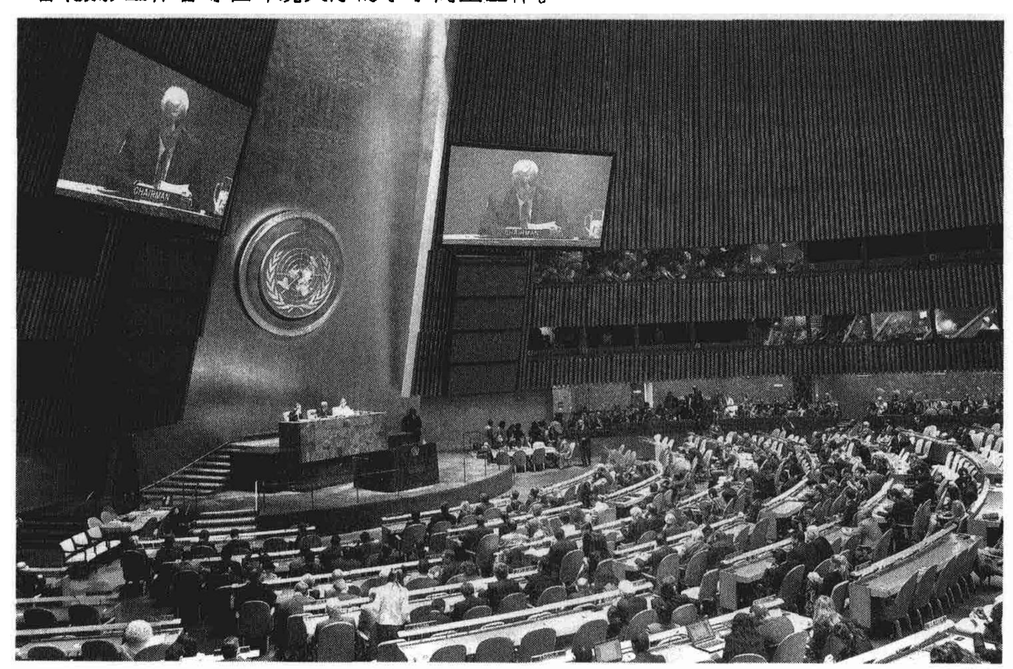


高耸的39层秘书处大楼已成为联合国的象征，是联合国官员日常办公的地方。秘书长办公室就设在第38层。

联合国大会堂前飘扬的各成员国国旗。2006 年 6 月 28 日黑山共和国加入为会员之后，联合国现在一共有 192 个会员国。



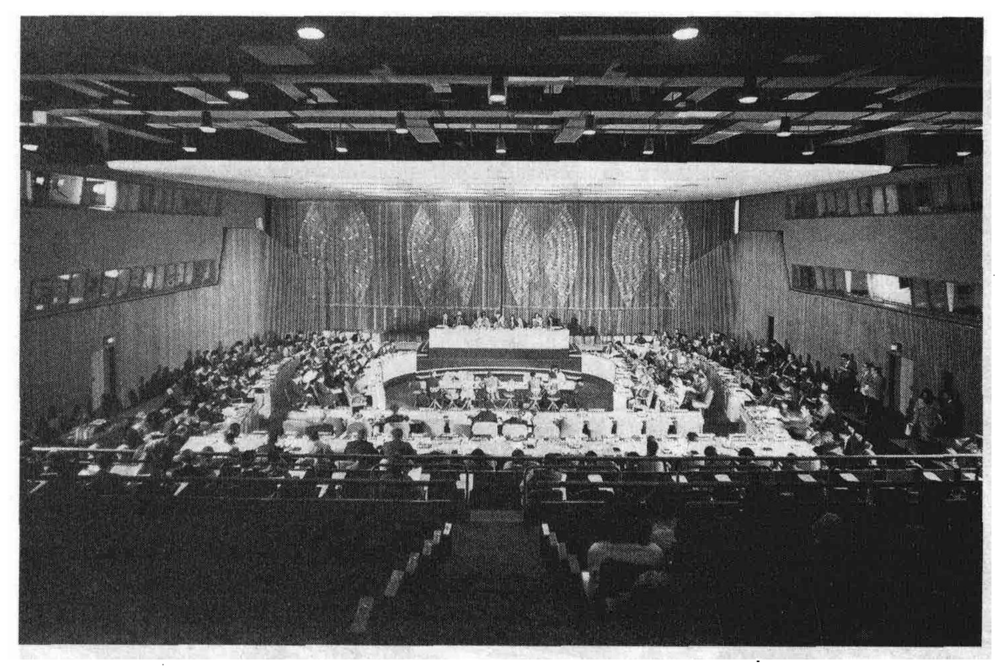
联合国大会会场设在大会堂。秘书长、大会主席和一位副秘书长坐在主席台，翻译、记者、摄影工作者等在环绕大厅的亭子间里工作。





安理会会议在会议大厦的专门会议室举行。代表和他们的助手们围坐在半圆桌旁，翻译和其他联合国工作人员坐在中间的长桌旁。

联合国经济及社会理事会会议全景，会场共设有404个代表席位和40个媒体席位。经社理事会是联合国协调经济、社会及相关工作的主要机构。



联合国历任秘书长



第一任：特里格夫·赖伊，1946~952 年在任。

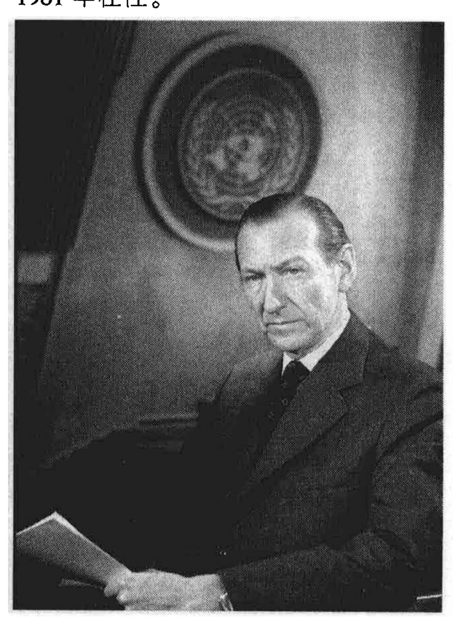


第二任：达格·哈马舍尔德，1953~1961 年在任。

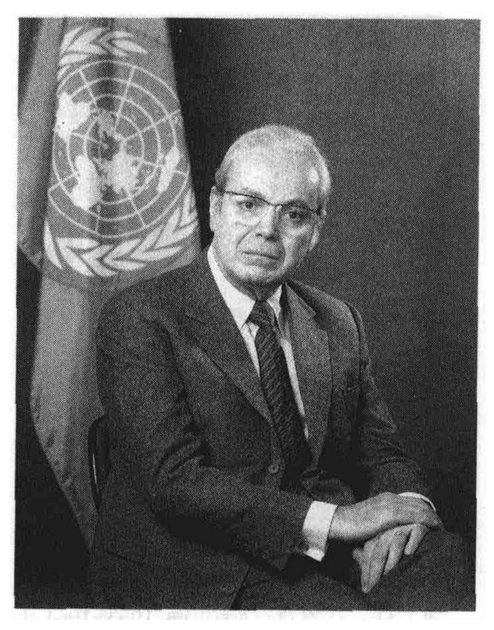
第三任：吴丹，1962~1971 年在任。



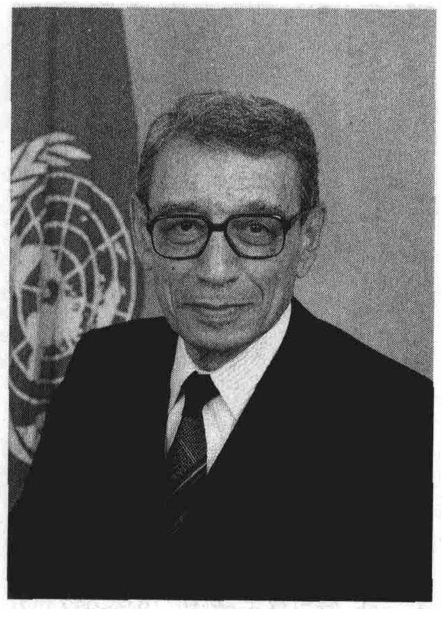
第四任：库尔特·瓦尔德海姆，1972~1981 年在任。



联合国历任秘书长

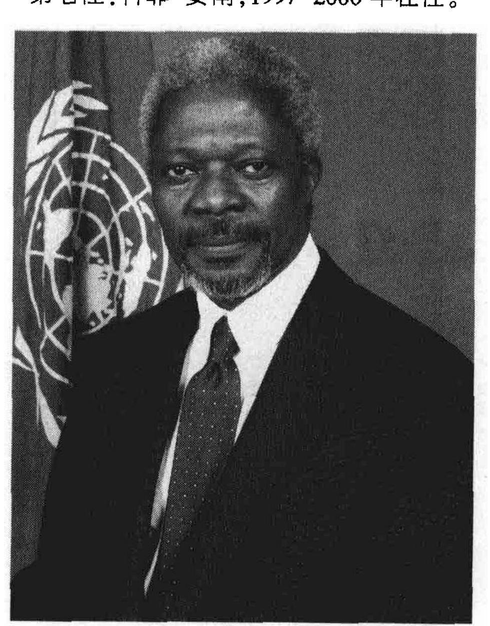


第五任：佩雷斯·德奎利亚尔，1982~1991 年在任。

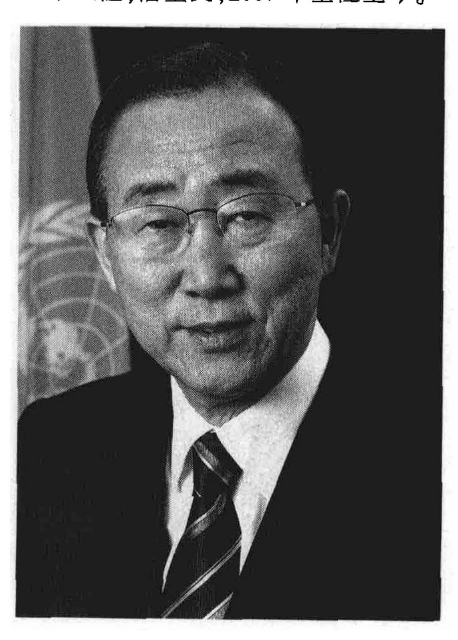


第六任：布特罗斯·布特罗斯-加利，1992~1996 年在任。

第七任：科菲·安南，1997~2006 年在任。



第八任，潘基文，2007 年上任至今。

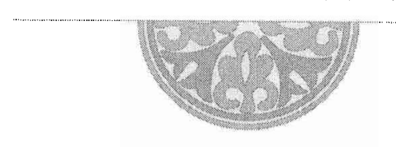


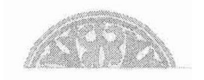
欢迎辛西娅、索菲娅和奥利维娅

成为我们这个洋溢着爱意的大家庭中的新成员。

也向我的挚友吉姆、约翰、辛纳蒙

与马修·肯尼迪致敬。





我曾沉入到世人的目光所不能及的未来，
看到了世界的幻象，所有将实而仍虚的奇迹；

目睹了苍穹布满贸易网络，万帆竟发的神奇船队，
领航员于紫色的黎明，投下捆捆昂贵的祸灾；

我听见天上一片喧嚣，还有阵阵可怕的雨露，
降自万国耀武扬威的海军，正在九霄争夺；

此时急急的南风，飒飒扫过世界各地，
各国的军旗蜂拥而上，纷纷在暴风雨中搏击；

直到战鼓不再敲响，战旗不再飘扬
才有人类的议会，世界的联邦！

在那里，大多数人的共识得以奉行，
地球悄悄安睡，大家遵守同一法律。

——艾尔弗雷德·丁尼生
《洛克斯利大厅》1837 年

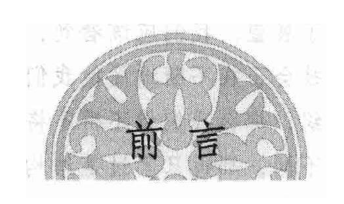


写在前面的话

1837年，年轻有为的英国诗人艾尔弗雷德·丁尼生（1809～1892）创作出了长篇散文诗作品——《洛克斯利大厅》（按斯塔福德郡一座破旧的大楼名字命名），诗人在诗中表达了自己对世界未来的沉思。这是一篇构思精巧并富有活力的作品，其中充满了创造性、骇世的语言与稚嫩的乐观主义。作者在诗中不仅预见到了空中威力与城市轰炸的出现（“阵阵可怕的雨露”），并且还预见到世界上的国家终将认识到，反复的征战不是解决问题的方法，最终还是需要互相达成共识来建立一个政治同盟——人类议会。

在英语国家中，许多人都被丁尼生在作品中所描绘的景象所触动，那些认为世界冲突终将导致大规模战争，并力促创建一个能够和平解决争端的国际组织的人更是深受其影响。在大约一个多世纪之后，密苏里州一个名叫哈里·杜鲁门的资浅参议员当选了美国副总统，而他就是一名丁尼生的崇拜者。1945年4月12日，随着富兰克林·罗斯福的逝世，杜鲁门成为当时世界上最有权势的人。在他的肩膀上担负着建立战后世界秩序的重责。所幸的是，他确实是一个能够担此重任的人。

《洛克斯利大厅》对杜鲁门的影响极其深刻。他多年来一直引用其中的诗句做自己发言的引语。从1945年旧金山会议开始到随后的日子里，总有一些参议员和记者不解地就其对建立国际组织的承诺进行询问，杜鲁门总爱从皮夹中拿出一段摘自《洛克斯利大厅》的诗句读给他们听。大多数时候，杜鲁门的听众都可以体会其中的就里。人类最终将亲手毁灭自己，除非创建某种形式的国际组织来避免冲突并推动共同人性的发展。贯穿这段文字的不仅仅是丁尼生的精神，同样它也属于——哈里·杜鲁门。



前言

20世纪，一幅从未在人类历史上出现过的画面展现在我们眼前。从修昔底德到俾斯麦的时代已经渐渐向另外一个全新的时代过渡，这些昔日倡导完全独立的国家开始汇聚一堂，谋求创建各种国际组织，以促进世界和平、制止侵略、规范外交行为、制定国际法典、促进社会发展与经济繁荣。这一进程并非一帆风顺，它遭遇了各种挫折，一些预感自己现有权力与特权在此发展趋势下将受到威胁的国家也屡屡施以阻力。除了呼唤世界合作的声音之外，也有人声言这一进程破坏了国家主权的独立性。这场辩论现在与百年前一样正如火如荼地进行着，不过即使如此，如果让一个生活在1900年的外交官或是编辑穿越时空来看看我们现在的世界，那么他定然会惊讶于众多国际机构在国际社会利益纷争中所起到的重要作用。

联合国组织在众多国际机构中最负盛名与雄心。这一组织在第二次世界大战结束后由战胜国于1945年创建。在继承了其前身国际联盟这一实验性国际合作组织特点的基础上，联合国组织的职能与权限都有了极大的扩大，比如解决冲突、维护人权或者处理经济事务等方面。当然联合国职权范围的扩大是有条件且受限制的，因为联合国永远都无法摆脱所有国际机构的中心悖论——各成员国创建世界组织之后，它们就扮演着类似于股东的角色，世界组织只有得到这些国家政府特别是实力强大的国家政府的支持后，才能有效地履行其职能。国家可以无视世界组织的存在，就像1950年苏联与2003年美国的行为那样（还有近年来许多“流氓国家”也是如此），但是这样做通常要付出很大的代价。相反，一旦五个联合国常任理事国中任意一个大国投否决票，那么联合国筹划的行动则将无法付诸实施。国家主权与国际主义之间这种紧张态势是与生俱来、持续并且不可避免的。读者必须了解这种紧张态势是体系建立时随之而生的一部分，否则就不可能理解联合国自1945

年建立至今这60多年的历史。

本作即以联合国60多年的发展历程为主线，对其过往功绩与失败进行了评价，并对其前景进行了展望。我们应该看到，无论是否满意联合国过去的业绩，风起云涌的国际社会正在不断地促使我们向联合国谋求帮助。假设世界上没有现存的国际组织，那么我们将不得不将这些组织建立起来，即使它们与现存国际组织有所不同，那也只不过是结构上的差别而已。当然，这些只不过是假设，现在已经建立了很多国际组织，并且我们也经常向它们寻求解决问题的方法。那么了解建立国际组织的方式和必要性、国际组织的职权范围和行为准则，以及在有效性提升方面还有何潜能，都应该是每个受过教育的人必需的功课。

本书的写作意图与形式很难用一句话来表明。我们不能简单地说这是一本关于联合国的“知识史”，因为其中还涉及了历史上其他类型的政治结构与策略，并且在描述联合国政策产生的同时也对其形成政策的思想给予了相当篇幅的阐明。本书就国际组织的变化，以及其如何实现单一国家无法达成的人类共同目标进行了阐述。本书并没有太多地关注联合国本身的管理制度与运作程序，而是更为注重阐述这一组织的运作方式与新职能，尤其是在为何人们认为新职能是其未来正确定位的问题上进行了深入的探讨。可以说这是一本研究国际组织演进、蜕变与实验成功与否的著作。更为确切地说，这不是一本简单描述联合国职责的手册，也不是一部讲述联合国这一多头组织成长历程的官僚史。总而言之，本书涉及的主题众多，这也就是我们不能轻易将其分类的原因。我们只能说这本书描述了一部人类探索共同目标的故事，此目标即通过共同管理国际事务，实现相互尊重、共同繁荣与相互宽容。同样书中也讲述了期间遇到的众多挫折。

本书结构清晰，思路明确。第一章就向我们讲述了一个故事，即多国政府在世界范围内以民主协商方式解决国际争端所迈出的尝试性的也是历史性的第一步。书中还特别提到了那些力促全球合作范围扩大，甚至提出世界政府概念的智者与知名官员。第一次世界大战造成了巨大的人员伤亡与物资浪费，大国竞赛也进入了白热化。在大规模征战与军备竞赛不断的背景下，实现世界政府的可能性看起来微乎其微。但早在19世纪中期，这一概念就已得到发展，并在一战后重新出现在人们的眼前。

第一章的前面一部分向我们讲述了国际联盟创建、发展及其慢慢瓦解的故事。国际联盟是先于联合国创立的国际组织，该组织虽然并不完善但是意

义却非常重大。联合国的创立者对国际联盟的兴亡历程进行了研究，从中得到了许多重要的经验与教训。以此为引，文章开始描写1941年至1945年间，创立国的决策者及其顾问是如何精心创建一个能为全球提供服务，并且还可以服务于他们自己的利益的国际组织的。我们现在所见的联合国组织的主要部分正是按照这样的理念而建立，只有理解了这一理念，我们才可以真正地了解为什么设计者要如此精心地设计联合国的各个部分（例如安全理事会）。我们必须对联合国创立者的用意与理由有所了解，否则将无法很好地理解后面章节的内容。

第二部分是本书的核心，占据了最多的篇幅。这一部分包括了六个联系并不十分紧密的章节，分析了世界组织使命的主要方面，同时也分析了联合国自1945年至今职责履行的情况。本书将中心部分安排为并联的主题章节，之所以这样安排是因为这样可以简化逻辑关系，使本书更为易读。若以按年代排列的方式将1945年到2005年之间发生的事情一一陈述，则显得过于繁复与乏味；若从安全与维和问题一直讲到人权问题或者是环境公约，这样一味的平铺直叙又使读者难以理解事情的来龙去脉。第二个使用主题分类方法的原因就是，这样可以反映出政府与人民看待联合国的不同方式。任何一个亲临过联合国工作现场的人都知道，非洲国家在会员大会强制执行某项决定之前，就看到了项目议程与报告。从中我们不难看出，虽然联合国在体制上是一个大型的国际组织，但实际上在其内部已经形成分化，形成了许多小联合国。对于一些观察员来说，提起联合国最耳熟能详的就是维和与安理会决议；还有一些人对联合国在世界范围内推进民权最了解；还有人则认为联合国主要负责重建衰落社会的社会结构、保护环境与促进人类文化认同。这就如同盲人摸象一样，现在世界上不同的团体对联合国的认识也是不尽相同的，这种情况从1945年开始就从未改变过。

因此，这些并联章节中的头一章（第二章）就向我们讲述了一些关于安全理事会的故事，例如其在创立早期的所作所为，创立至今这段时间内如何应对变化以及自身让人费解的地方。随后的一章（第三章）主要讲述了关于“维护和平与制造战争”的问题，这些都与安全理事会有着紧密的关系，但它却只将目光放在战场中发生的事情上，所以安理会的自我反省是不可或缺的。接下来的一章（第四章）则主要对日益重要并不断发展的全球经济关系问题进行了探讨，尤其是“南北”经济关系这个问题更是重中之重。这样又引出了内容与之紧密相关的第五章，即联合国为推动社会与环境发展所作出的努力。本章节对这个问题也进行了非常透彻的分析。第六章则讲述了联合

国功不可没的推动国际人权发展的故事。随后的第七章，作为书中并联章节中的最后一章，尝试性地探讨了当今世界团体成员国与非世界团体成员国如何形成全球性交流的问题；在本章中同样还对如何建立更高一级的全球管理形式的各种观点进行了深入的思考。虽然所有这些故事和情节都是为了让读者对世界组织有一个整体性的认识，但是最好的方法还是先将独立章节充分理解，之后再将所有内容融会贯通起来。

本书的第三部分试图以一篇有关联合国现在与未来的短论，将以上那些章节融合起来。① 与前面章节不同的是，第八章劝诫成分要比描述性成分多一些，这样做的目的是为了指明未来发展的趋势。本章假设联合国是我们拥有的唯一的世界组织，为了使人类顺利地度过当前这个动荡不安的世纪，我们必须尽可能地让联合国以最佳方式运作。

总而言之，我相信那个来自密苏里州的精明的资浅参议员是正确的。不管你是否认同，一个完全自我的国家并不是人类唯一的需要。这一组织始建于1945年，经过适当改进却又不变初衷，并且矢志不渝地为其崇高目标而努力，现在乃至将来，我们都会需要这样一个联合国组织。然而问题是在现实中，我们能做到么？我们可以摒弃自我担忧与自我主义，而追求公众利益与长期福利么？21世纪的历史将如何谱写？这在很大程度上将取决于大家对这一挑战的回应。

① 耶鲁大学—福特基金会题为《联合国建立后的半个世纪：独立工作组在联合国未来方面研究报告》（1995年，纽约）的报告，是耶鲁大学的同事、工作组成员和我大约在10年之前创作的，在正文中反复提到了这份报告。但是一个独立作家的“声音”通常与团队的有所不同，并且文中大部分的事情都发生在过去的10年中，所以这也就是不同产生的原因。



译者的话

在经过半年左右的工作之后，终于完成了对本书的翻译。翻译也是一个学习的过程，为确保内容无误，本人查阅了大量的相关资料，也从中汲取了不少的知识。

本书内容殷实，措辞精练易懂，作者的观点也比较客观。在我看来，能够平静地面对我们眼前的这个世界，是找到解决问题的正确方法的前提。本书对联合国的结构进行了阐述，也就有关联合国的一些问题进行了客观的评价，而且还作出了大胆并合理的假设。书中提到的问题涉及了联合国的方方面面，应该说是比较具有代表性的。看过本书之后，相信大多数读者都能对联合国这个耳熟能详的国际组织会有更深刻的认识。

最近开始以欣赏的眼光来看昆曲，虽然之前很长一段时间都认为戏曲节奏太慢过于拖沓。但静下心之后发现，世间很多事情是不能一蹴而就的，不宜操之过急，万物都有自己的实际情况与节奏——联合国的改革也是一样。让我们相信时间的力量吧！让我们以积极鼓励的态度来看待这个建立不足百年，各方面还尚不完善的国际组织吧！人尚无完人，何况是如此复杂的一个组织。

还是借用丁尼生的那句诗——

“直到战鼓不再敲响，战旗不再飘扬

才有人类的议会，世界的联邦！”

在最后祝我们的世界更美好，愿联合国能够真正地使各国联合一心，为人类的共同未来而奋斗！

卿劼

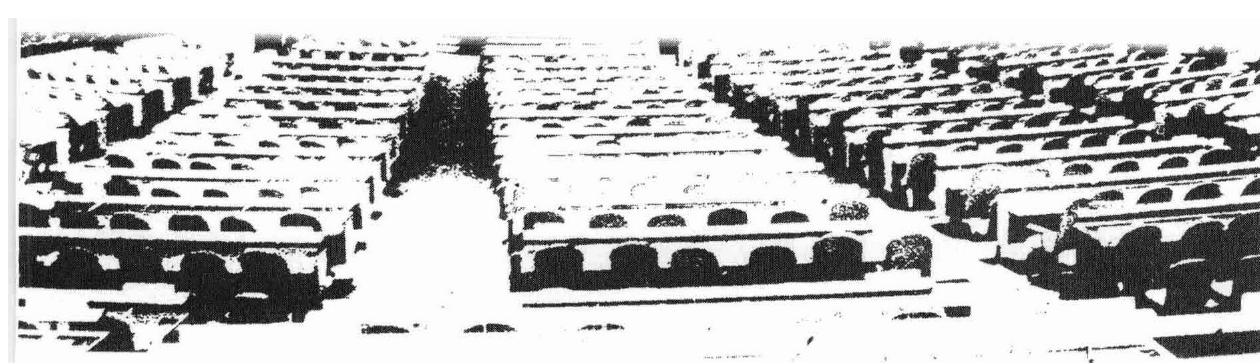
2008 年 2 月 16 日

目录

第二部分 1945 年以来联合国在各阶段的发展

第一部分

起　源





第一章 1815～1945年动荡发展的新世界秩序

新世界秩序的萌芽

人类最早关于世界联合的构想可以追溯到几百年甚至是上千年前。据一些文章记载，远在古时的中国哲人与希腊圣人就主张要建立一个世界秩序；还有一些文章中则提出，中世纪的天主教神学家谋划了某种世界管理形式，其管辖范围除了必定包括的基督徒以外，也包括了所有人类。下面列出一些相关的学会与学者名：古希腊城邦联盟、斯多葛学派、众多孔子门徒、但丁、威廉·佩恩、《欧洲永久和平之构想》（1713年）的作者圣皮埃尔神父、追求建立"更完美联盟"的美国创立者，以及最后特别要提到的——《永久和平论》（1795年）的作者普鲁士哲学家伊曼纽尔·康德。这一名单是很长的，后来在H. G. 韦尔斯和阿诺德·汤因比为一个新国际事务体系辩护的时候，列宁也发表文章公开支持"欧洲一体化"。①

并不出乎意料的是，这些文章中的大部分都撰写于一场血腥的大规模战争结束之时或之后不久。这些文章都致力于寻求一种改变国际无政府状态的办法，从而摆脱城市间、国家间以及政府间无休止的争斗，以谋求建立长期持久的和平。所有文章通常都主张建立某种形式的国家联盟，从而良好地约束主权国家的利己主义，一旦一个国家破坏现存秩序，联盟即对此国家采取行动。因此这是一种触发式的机制，即虽然假定人类有冲突倾向，但相信此

① 有关人类世界联盟或联邦早期思想的文学作品很多。感兴趣的读者可能都是从内容离奇但却饱满的《人类城市》（1963年，波士顿）这本书开始阅读的，作者是W. 沃伦·瓦格纳；还有J. P. 巴拉塔创作的《世界联盟策略》，两卷（2004年，美国康涅狄格州，韦斯特波特），第一卷第27～48页。

类倾向可以被阻止。其建立的目的是约束国家利己主义，因此圣皮埃尔认为：所有成员国都必须处在一个“国家间相互信任”的状态下。消极的种子落地生根，却开出了积极的花朵——世界的和谐、加倍的繁荣以及对艺术的追求等等。

如果说这些都是空想也并不尽然。我们可以看到，在康德最重要的作品发表后短短几年之内，拿破仑就开始率军横扫欧洲大陆了，铁骑过处社会支离破碎。虽然如此，这些早期作品中所包含的理念还是遗留了下来。而且正是这些理念，形成了启蒙运动知识体系的中心部分，促发了自由贸易运动，并推进了西方自由主义发展。可以肯定的是在19世纪早期，人类既没有向世界政府的建立迈进，也没有在建立人类议会上取得进展。当时世界上唯一的国际组织就是欧洲协调，而这个相当不正式的组织在五个强国的管理下表现得非常保守。不管怎样，因为这些大国都不愿再进行一场代价昂贵并具有潜在破坏性的战争，所以当时形成了一个大体和平的态势。

尽管保守主义当道，可还是有人追求更为自由的事务管理方式，尤其是在西欧和美国此风最盛。虽然改革者提倡永久和平的愿望并没有实现（在1815年之后的数十年中，欧洲地区之外还是爆发了多次小规模战争，并且欧洲大陆上的革命运动也通常遭到了镇压），但是当他们听说要在反对奴隶制度与奴隶交易方面新增立法，英国天主教徒、法国犹太人与哈布斯堡帝国解放，以及减少或免除类似谷物法中规定的贸易保护关税的消息时，还是发出了由衷的赞赏。他们赞赏的并不是哪个单一问题自身的变化，而是由所有这些变化组成的态势——追求更大程度上的和平、宽容与互相依赖。丁尼生在其著作《洛克斯利大厅》中所表现出来的，对人类进步能力的乐观主义精神并不孤独。在他之前、与他同时以及在他之后，都有许多伟大的西方自由主义者与其不谋而合——史密斯、李嘉图、本瑟姆、孔德和米尔。特别要提到的是与丁尼生同时代的，他从前的同学后来成为英国首相的——威廉·格莱斯顿。这个与丁尼生有着相同想法的政治家，也在将这些想法付诸实践的道路上不断探索着。

19世纪风行改革并注重实效，正是在此影响下出台了一系列法律和经济措施，这些措施主要是为了改变世界的无政府状态。自由贸易政策起源于英国，并随后被热情的拥护者理查德·科布登推广到了整个欧洲，其之所以受到欢迎，是因为它不但意味着经济自由化，而且还意味着各国人民有了更为紧密的联系，也正是由于各国人民间这种相互依赖关系的存在，才防止了未来战争的发生。人们普遍认为应当公正地对待战犯，因此红十字会（1864

年）作为第一个协约限制性国际组织就应运而生了，这一组织的出现也标志着人们向“战争法”的确立迈进了一步。在新旧世纪交替的19世纪末召开了两次海牙和平会议（1899年和1907年），这两次会议将战争时期如何对待平民与中立国家的相关办法编纂成法律，并专门为和平解决争端设立了一个机构。与此同时，让丁尼生和维多利亚女王时代的著名人物着迷的技术革新继续快速地发展着。在英美两国政府的一致赞同下，两国间第一条海底电缆的铺设工程付诸实施了，这也体现出了和平会议所带来的和谐气氛。万国邮政联盟也签署了一个类似的协约，鼓励以帮助缓解世界问题、给世界带来繁荣为目的的资金自由流通。约翰·梅纳德·凯恩斯在一段形容1914年之前的绅士的精彩论述中说道：

他只要愿意就随时可以通过廉价并舒适的交通方式去往任何一个国家，并且不用办理护照或是其他手续，他派一个仆人到附近的一个银行办事处就可以兑换到贵金属，以方便出行时使用，随后他就出发了。由于他并不了解到往国人民的信仰、语言或是习俗，所以总感到自己受到了侵犯，并且哪怕是见到小小的冲突也会感到无比的惊讶。但最重要的是他认为，自己在这个国家中的所见所闻是正常、必然并且持久的，是不会有进一步发展的。

然而，这个伟大的经济学者也欣然承认，在国际体系中还存在着更为让人担忧的元素。首先，到19世纪90年代，国际体系在本质上还是以欧洲为中心的五头统治局面，即使是日本和美国在19世纪末加入进来之后，也只不过是使其稍稍地向多头统治发生了一些倾斜。大国间还是不断地在进行双边或多边协议。首先以1905年签订的《朴次茅斯和约》为例，为什么特迪·罗斯福可以斡旋日俄战争呢？我们先不看他通过此事获得了诺贝尔和平奖的结果，单论日俄战争的结束——这件事看起来更像是旧秩序，而不是任何一种全新的解决这类问题的方法在发挥作用。其次，世界主义倾向并没有阻止大国间在非洲、中东、东南亚以及太平洋地区殖民地问题上的较量。可以说从1870年至1914年，“南方”确实是处在被“北方”接管的地位。因此当时所谓的国际公民社会，其范围并不包括那些屈从于帝国统治的民族，而仅包括西方国家、英联邦领土、日本以及独立的拉美国家，这种状况一直持续到20世纪40年代末。

第一次世界大战

虽然国际一体化进程在不断进步，但是还是没有阻止住有史以来最强大军队的建立。普鲁士军队在1866年对哈布斯堡帝国的战争中与1870年对法国的战争中分别获得了决定性的胜利，这一结果促使所有军队都在军备质量与数量上开始进行重组。除了英美国家以外，在和平时期征召数以百万计的士兵入伍已经成为常规。各国的国防开支也随之上涨到了一个令人咋舌的高度。1879年，在奥托·冯·俾斯麦与奥匈帝国秘密签署协约之后，各大国也开始寻求与他国进行联合，参与其中的每个国家都承诺，一旦盟国安全受到威胁时就出兵援助。在陆军实力不断增强的同时，皇家海军与法俄海军的对抗、美国与日本舰队的崛起以及跨越北海的英德对抗都表明各国间海军实力的"竞赛"也在进行。事实上，1871年到1914年间的国际社会处在一个令人费解的特殊阶段。国际一体化获得了不断的发展，而种族国家主义思潮、好战主义以及将竞争放在首位的社会进化论也同时在发展。这与现今的世界有着一定的相似之处——目前新的超级大国在亚洲崛起，人们对恐怖主义灾难发生可能性的认识也在不断加深，而全球化与所有人类间的相互依赖也同时发展到了前所未有的程度，这就是在当前世界中互为竞争的两方。

在这场"商人与战士"的竞赛中，后者在1914年8月取得了决定性的胜利。[①] 暗杀斐迪南大公事件和巴尔干地区的长期冲突点燃了战神玛尔斯的怒火，很快同盟体系中的国家与欧洲大部分国家都被卷入战争之中，众大国也正如其以往所做一样，为了保卫自己的国家利益而义无反顾地投入了战争。在像罗斯恰尔兹这样的银行家失望透顶的时候，各国的将军则更加坚定了自己的信仰。在这些将军心中只有战神，而没有人类的议会。

但这次战争与发生在1870年的战争不同，甚至与1793~1815年的霸权战争也不一样。在命运之神的安排下，第一次世界大战使国际无政府状态与现代大规模工业化战争结合了起来。这次战争的人员伤亡空前惨重，在西线的依颂佐、东线的巴尔干地区、大西洋以及美索不达米亚地区，伤亡人数之多让人难以置信。例如，在1916年7月的索姆河战役中，伤亡惨重的英国

---

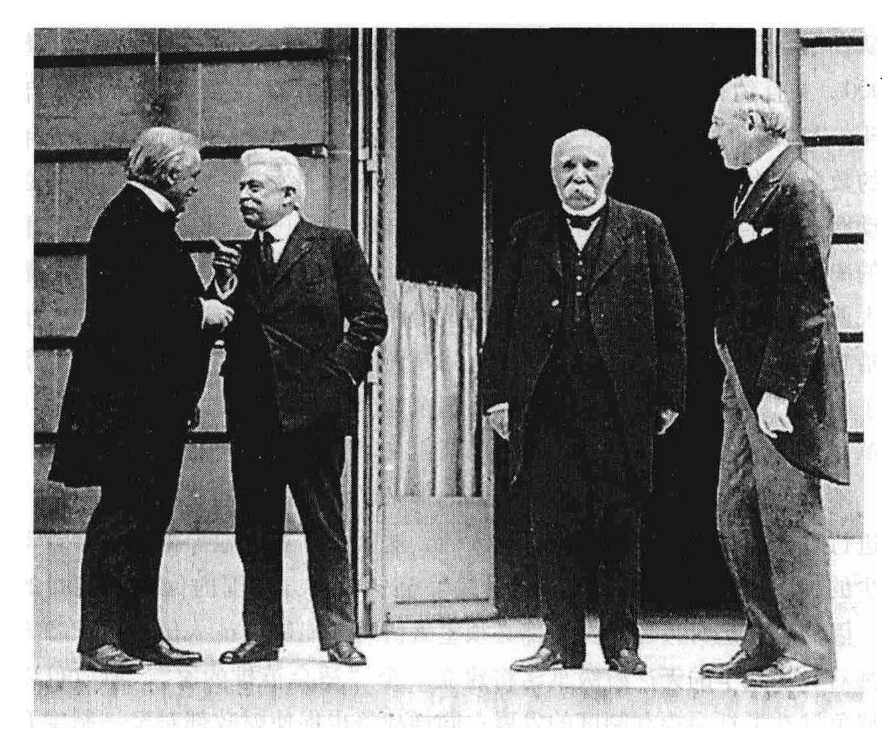
① 这是我对德国政治经济学家维尔纳·桑巴特在1915年的经典之作《小贩与英雄》(1915年，慕尼黑)的翻译。

军队在第一天战斗结束后清理战场时发现，仅此一天的伤亡人数就将近60000，并且约有20000人受到了致命伤。（美国军队在越南进行了25年的战斗，其损失的兵力大概是58万左右。）所有参战国家的实力与国内成年男子的数量都大幅下降，虽然战前和平主义者曾警告说——现代工业冲突必将撼动西方世界生命与社会的根基，但是1914年那个无意识造成这一严重后果的决策者当时却把这些话当成了耳旁风。这场战争使经济实力的天平偏向了大西洋彼岸，并且也削弱了欧洲的统治权。霍亨索伦王朝、罗曼诺夫王朝与哈布斯堡帝国纷纷瓦解，取而代之的是无数新兴国家的建立。这场战争改变了中东，也加快了日本在太平洋与远东地区扩张的步伐。战争给布尔什维克革命创造了条件，并且也促使法西斯主义倾向在欧洲大陆上滋生开来。

不仅如此，这场战争还在各国国内带来了预想不到的根本性的后果。由于进行现代战争需要征召大量民众入伍，这就不可避免地加剧了社会劳动力缺少的困境；在某种程度上来说，战争至少在西方范围内促进了妇女的解放，因为不管是男人还是女人都必须签署协约才能够应征入伍；由于各方政客都对参加战争的无产阶级承诺将建立一个“适合英雄的家”，所以可以说是战争推动了社会福利制度的发展；同样战争也促使财政部对经济制度开展深入的研究，因为维持这场全面战争的巨额支出在不断地增长，所以必须大幅提高对所有物品的税收。简而言之，第一次世界大战就是现代的开端。

国际联盟的建立

丁尼生的思想在这场大灾祸的刺激之下开始复苏了，其主张人类应当在毁灭世界之前将所有国家联合在一起。在第一次世界大战后一年左右的时间里，各国都开始有人筹划建立一个战后国家组织，谋求通过协商与仲裁机构来预防任何在未来可能发生的战事。这些人包括：英国的罗伯特·塞西尔、法国的莱昂·布尔茹瓦、南非将军简·斯马茨、美国的伍德罗·威尔逊总统以及他的顾问爱德华·豪斯上校。同盟国在1918年10月取得了胜利，这就使这些想法得以成为巴黎和会上正式政治谈判中的内容（如果是德国取得了胜利的话，那么谈判内容恐怕就不会存在建立世界组织的倾向了）。在这次会议中，各国缔结了《国际联盟盟约》，并全部承诺遵守条约中明确列出的规定与议事程序，以求和平解决未来发生的所有争端。所有主权国家无论大小（除了当时战败的轴心国以外），都可以参加联盟并参与到该联盟对各个



1919 年 1 月国际联盟四大盟国领袖齐集巴黎和会。自左至右是英国的劳合·乔治、意大利的奥兰多、法国的克列孟梭和美国的威尔逊。

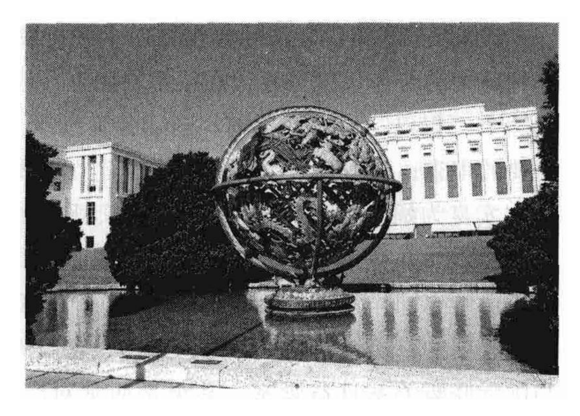
问题的商讨与决议中去。

虽然这一革命性的、史无前例的联盟的建立获得了威尔逊极大的赞赏，并且也让同时代的人们为之惊叹，但我们必须注意到，该盟约并没有取代 19 世纪的协调体系，而是在其基础之上建立的。盟约起草委员会由五个战胜国代表（大英帝国、法国、美国、意大利和日本）以及一些小国代表组成。然而从本质上来说，这一重要文件是由两组人完成的，一组是威尔逊和豪斯，另一组则是塞西尔和斯马茨。他们都想建立一个更开放并且内容更丰富的国际秩序，而没有人想从中作祟。伟大的美国历史学家英尼斯·克劳德用优美并富有讽刺性的语言描述道：

[联盟的建立者] 接纳独立主权国家作为基本实体，大国属于有支配能力的参与者，欧洲则作为世界政治体系核心而参与其中。在建立这个并没有撼动旧体系根基的联盟时，建立者并没有感到失败或者是有什么不足。因为在他们看来，旧体系基本上是健全并且可行的。他们认为第一次世界大战的

发生，并不是表明战争是主权国家间典型并不可避免的结果，而是对可能发生的意外事故的一种警示。他们给自己设定的任务就是建立一套保障方法，以避免类似1914年这样不幸的偶然事故再次发生。

这样一来，一个由全球（未被殖民化的）国家参加的议会将建立起来，但是其在中立城市日内瓦召开的会议是不定期的，而且真正的决策权掌握在国际联盟理事会手中。理事会由九名成员组成，其中五个战胜国自动占据了五个席位，剩余的四个成员席位通常是通过区域选举的方式由各成员国轮流担任。自1814年出现五国联盟操纵实权之后，世界体系有了很大的发展。然而就像1945年在旧金山会议中出现的情况那样，联盟商定的结果通常是由双方妥协达成的。一方面是中小国家不断地要求平等性，另一方面则是大国要求获得更多的特权，其中后者占据了上风。



在瑞士日内瓦的万国宫。直到1946年国际联盟解散之前，它是联盟的总部。国联的球状标志竖立在广场上。

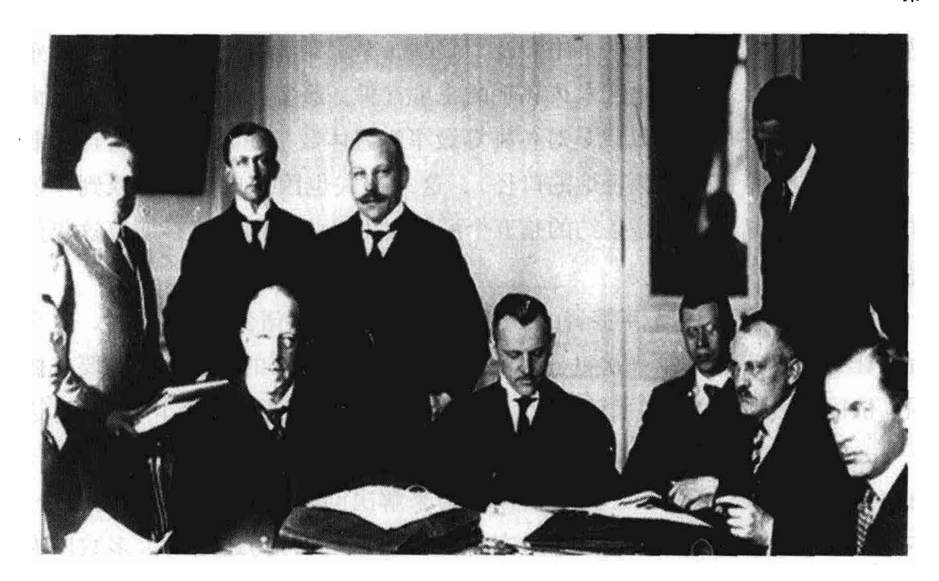
尽管如此，这仍然是世界团体最接近于建立人类议会的行动。在整个20世纪20年代到30年代间，国际联盟还是给人们带来了许多的欣喜与希望。只是在后来各种观念有所发展之后，人们才认为建立联盟的这一实验性举措没有什么价值。然而在初期，联盟还是相当被看好的。这毕竟是人类历史上出现的第一个国际组织——其总部设立在中立国家，致力于以和平方式处理问题，以避免国家间发生战争。那个时常在日内瓦举行的不定期会议，受到了世界上大多数国家的青睐，并且许多国家都对这一会议中产生的约定感到欣喜。尤其是一些小国认为自己终于在贵宾席中占有一席之地了，例如比利时、捷克斯洛伐克、芬兰和哥伦比亚。

国际合作的进展

20世纪20年代，国际合作在四个并行领域中取得了进展。虽然在第一个领域中的合作仅仅是停留在技术层面上，但是人们为此作出的工作可绝不是一个“仅仅”可以概括的。国际劳工组织（ILO）着手对人工标准进行了重要的审查；鸦片委员会和一个更早建立的委员会致力于阻止那些被我们称作“卖良为娼交易”（被迫参与国际卖淫）的行为；民用航空领域也达成了一个协议，并在20世纪20年代迅猛发展；国际邮政和电报联盟开始活跃，海事协约也同样蓬勃发展起来。以上大部分都属于政府间组织，因此并不在国际联盟的直接管辖之下。尽管如此，它们仍然是国际体系的一部分，并且与国际联盟关系日益紧密。甚至是通常对广泛合作抱怀疑态度的美国与苏联，都开始意识到建立国际组织并不永远都是坏事。有意思的是，这些技术性实体获得了最大的尊重，并且在20世纪40年代末，它们中的大部分都被吸纳进了联合国大家庭。

众所周知，由于空中交通管制或鸦片管制都是为了保护生命，所以在这些问题上大家都没有什么争议。与此形成对比的是政治领域、尤其是在领土问题上发生了激烈的争论。然而，即使是在这个问题上，国际联盟也是有所建树的。早在1920年芬兰与瑞典争夺亚兰群岛时，联盟就成功化解了这一争端；它还派遣了一名高级专员监管但泽自由市；联盟主持了欧本和马尔梅迪这两个有争议地区的公民表决，最终它们都选择归属比利时；并不是所有问题都是这样简单的，联盟在解决波兰和立陶宛对维尔纽斯与梅梅尔的争论时就颇为不易；更为不易的是德国和波兰在两国人口均密集居住的上西里西亚地区未来归属问题上的纠纷，这个问题最终在1922年由国际联盟理事会裁决；1924年，联盟驳回了英国与土耳其的请求，并最终决定将原土耳其的摩苏尔省划归伊拉克管辖，英国对此判决表示接受。尽管很多人对联盟的决定存在不满（上西里西亚分界问题的解决，在德国激起了民族主义情绪），但是扎拉·斯坦纳的评价还是完全正确的——联盟对这些棘手问题的参与“使失败者能够更容易地接受一个并不让人愉快的判决”。

联盟在政治领域中其他积极的努力就没有达到什么良好的效果了。其一就是坚决主张（主要是在凡尔赛有盎格鲁血统的美国人主张）承认并保护种族权方面。1919年这一主张首次在新政权统治下的波兰推行（包括承认犹



1919年6月28日各国代表在巴黎凡尔赛宫签署《凡尔赛和约》。该和约的主要目的是惩罚和削弱德国，它的签订标志着第一次世界大战正式结束。

太族的种族权），随后范围又扩大到欧洲中部与东南部的新兴国家中。有人抱怨这一双重标准只要求新兴国家公平对待少数民族，虽然事实上集体迫害和其他不公正行为往往发生在这些新建立的或是局势动荡的国家中，例如阿尔巴尼亚、拉脱维亚、波兰和南斯拉夫。当然也不需要要求挪威这样的国家去保护少数民族的民族权。虽然承认少数民族为“集体性实体”的13个国家并没有全部——或者说大部分都没有履行盟约，但是至少它们知道自己是处在某种国际监督之下的。

具有讽刺意味的是，自从《凡尔赛和约》签订之后，大国同意联盟监督自己的“委托统治”区，或者至少是向联盟报告这些地区的情况。而所谓“委托统治”区，即是在一战期间大国从德国和土耳其帝国手中占领的地区。尽管英国对协约表现得十分冷淡，但它在这方面遵守得却最好；法国不愿意自己在叙利亚和黎巴嫩的行动受到任何监督；日本更是直接拒绝向联盟报告自己对1914年从德国手中占领的太平洋中部岛屿的管理情况。尽管意见不一，可委任统治报告还是付诸实施了，这就使国家要对某些更高级实体负责的惯例建立了起来。

第三个进步的领域在联盟本身之外的国际系统之中，即签订的一套具有俾斯麦风格的大国条约。这些条约签署的意义非常重大。1921年到1922年间，美国、大英帝国、日本、法国和意大利在华盛顿签署了一系列的协定。

这些协定条款内容翔实——其中涉及了限制海军编制竞赛、强化基地、尊重中国独立以及保证远东地区永久和平的庄重宣誓。最实际的就是首个限制海军编制条约的签署（不仅仅是对各种等级军舰总体数量的限制，并且还限制了军舰的排水量以及舰载枪炮的口径），这一方式也因此成为军备谈判中的非凡突破。但是由于签署条约的是五个海军实力最强大的国家，所以这仍然是一个“老生”间的交易。

我们还应提到1925年签署的著名条约——《洛迦诺公约》。当时，这个旨在让人们“忘却”第一次世界大战的公约得到了广泛的支持。公约要求德国、法国和比利时同意承认它们1919年在欧洲的边界并承诺不越过边界——这也正是法国所担心的问题。英国和意大利声明表示如果此三国中任意一国违反协议，那么自己将不惜以武力来解决问题。虽然《洛迦诺公约》本身矛盾重重，但是好像也没什么大碍。[①] 这种调和行为还是给大多数国家带来了欣喜。在20世纪20年代中期那段动荡的日子里，整个世界总算是平安无事。

第四个推动国际合作发展的因素，就是当时效果显著的（可也是脆弱的）经济复苏。欧洲在一战中元气大伤，在战争结束之后的几年中更是备受煎熬。20世纪20年代对于欧洲来说是一个巨大的转折，期间出台了一些有关战争债务与赔偿问题的经济稳定计划（1924年的道斯计划和1929年的青年委员会），这就使美国部分短期投资流入了欧洲，并创造了一个小经济奇迹。包括汽车业、航空业和化工业在内的工业开始繁荣起来。房地产业也开始攀升，中产阶级又开始出国旅游了。看起来，新的和平体系运作得相当不错。

联盟的危机

尽管联盟载负着人们所有的希望，并且1919年后它还在国际公民社会发展的旅程上还作出了各种各样的贡献，但这一体系在建立不到20年的时

---

① 德国、英国和意大利都对“东方洛迦诺”持批判态度，这就使法国和波兰都渴望得到德国东部和东南部的领土。古斯塔夫斯·施特雷泽曼表示：如果他签署这样一个协议的话，就将会被暗杀。奥斯丁·张伯伦在1939年9月作出了一个糟糕的决定——宣布波兰的狭长地带不值得英国的精锐士兵去送命。英国的军队提醒内阁——自己的数量并不足以履行在洛迦诺许下的诺言。同时法国军队开始修建马其诺防线，他们期望在希特勒迈向东方的时候，自己可以在这条防线的后面静享和平。墨索里尼正好利用这段时间进行了休整。

间里还是分崩瓦解了。也许根本就没有以维护和平为目的的国际组织能够经受住长久意识形态对立与经济混乱的考验，并维持与洛迦诺乐观主义共存的最初激情。除此之外，联盟从建立伊始就存在许多瑕疵，所以在20世纪20~30年代，其影响力衰退的迹象也越来越明显了。



伍德罗·威尔逊，美国第二十八任总统。他倡导建立国际联盟，通过国家间的合作来解决矛盾。

首先，国际联盟从不是一个完整的世界组织。因为全球约有一半地区仍处于殖民托管状态下，这也就造成了国际联盟的代表性不足（而且至少有日本和意大利这两个发达国家，由于不断地扩大自己的帝国统治范围而被开除出了联盟）。广阔的俄国土地经历了内战的撕扯后，苏联让人费解地开始奉行孤立主义，并且没有在联盟中占据一席之地。虽然莫斯科也参加了几个技术机构，但它认为联盟本身是某种形式的资本主义阴谋集团，自己应该与之斗争而不是加入进去（直到20世纪30年代中期德国开始迅速崛起，苏联才加入联盟之中）；日本则只给联盟开出了一些空头支票；战败的德国一直到1926年才被赋予了成员资格，而希特勒在1933年就带领德国离开了联盟。德国在此七年的卧薪尝胆中，经济发展速度仅次于苏联，而苏联由于入侵芬兰，最终失去了其在国际联盟中的席位——这是联盟于1940年初投票作出的决定。威尔逊早年主张，应该只有奉行民主政治的国家才能够成为国际联盟的成员，要是他看到20世纪30年代联盟成员名单的话，恐怕会感到无比失望。

最为重要的是，由于威尔逊的怒气并没有使他在面对美国参议院时占到上风，所以美国并没有参加这个总部设立在日内瓦的组织。因此，美国作为在推动国际安全体系建立方面最为努力的国家，并且也是当时世界上最强大的国家——却在国际舞台上缺席了。而且不但是缺席，美国在国际合作方面更多地摆出了不作为的姿态。它生气地要求大西洋彼岸的盟国偿还战争债务，这使它们之间的关系在整个20世纪20年代都处于恶化的状态，并且也使关于德国重建的磋商变得复杂起来。它在1931~1934年中国东北危机中表现出的谨慎态度，阻碍了西方国家采取任何有效的协同行动，从而导致了

日本的肆无忌惮。在 1935～1936 年的阿比西尼亚危机中，美国还始终与意大利保持着贸易往来（尤其是在石油供应方面），这就使英国政府陷入被动，并放弃了以彻底贸易封锁来限制墨索里尼法西斯政权的计划。20 世纪 30 年代末，罗斯福一直鼓励英国与法国要坚定地与希特勒的侵略斗争到底，然而与此同时却公开宣称美国保持中立，这让内维尔·张伯伦大为光火。因为美国此举可谓是隔岸观火。

由于许多大国都不是联盟的成员，而成员国大多数是较小的欧洲国家、英帝国自治领与拉美国家，于是英国与法国就占据了这一舞台的中心。虽然联盟本身不过是一个“残余”的人类议会，但如果英法两国在对联盟职责的认识问题上没有本质不同的话，那么联盟也许会运作得更好一些。

由于法国在先前的半个世纪中两次遭受到德国的大规模入侵，所以它坚持要建立“一个有牙齿的联盟”——一个可以采取共同行动并能以实际行动来阻止任何领土修正主义行为发生的联盟。就像是格列佛在小人国中一样，德国也必须受到约束。出于这个目的，法国同波兰、捷克斯洛伐克和南斯拉夫等一些新建立的中东欧国家进行了联合，这些国家的共同点就是都担心规模较大的少数民族会搅乱 1919～1923 年修订的边界，这明显就是对德国抱有忌惮之心，并且它们都期望建立一个能够处罚侵略行为的体系。与之形成对比的是，国际联盟在英国眼中所扮演的只不过是一个抚慰者或是一种缓和剂，而不是一个严厉的国际警察。伦敦历届政府认为英国拥有的已经足够多了，所以没有必要卷入欧洲大陆的无数纷争中。英国的大部分选民也都不再支持国家对法国承诺分担欧洲大陆事务，他们认为与其建立一支强大的军队，还不如先在国内推行社会与经济改良。与此同时英帝国的众多自治领也开始在更大程度上争取独立——印度、埃及和中东的大部分地区都开始出现动荡的局面。英国那套建立于 19 世纪的经济制度在进入 20 世纪之后，产生了明显的错位感。国家的海军、陆军以及空军的实力都受到经济实力下降的影响而衰退，然而英国还需要这些军队来管辖占全球 1/4 的领土。显然，此时自顾不暇的英国，无法慷慨地向法国以及那些遥远的、自己一无所知的国家提供帮助了（后文将详细阐述张伯伦 1938 年从慕尼黑回来后的情况）。

当然，联盟在维护安全态势方面存在着更大的结构问题，归根结底是由于其自身成员的不平衡状态造成的。尽管有像芬兰、智利或新西兰这样一贯反对姑息迁就侵略行为的议会成员，并且在 20 世纪 30 年代中一些危机发生时，它们也呼吁联盟应该对侵略者进行经济制裁或者是海上封锁，但事实上应该由谁来提供军舰和士兵呢？此时的日本心中充满了不满，美国也仍奉行

高傲的孤立主义，于是这一重担就落到了英国皇家海军的肩上，当然法国在适当的时候也会伸出援手（可也许只有在对抗德国的时候才会）。虽然英国海军部极力推脱这一责任，但是它也并没有违反任何协定。事实上，国联盟约中并没有要求成员国对侵略者采取经济或军事行动的强制性条款，而只要求成员国作出一个集体回应，而任何一个成员国都能对此回应进行反对——事实上正是这造成了联盟的威慑性不足，只有在一些大国并未关注的事件中，联盟才能够迫使一些小国家停止其无赖行为。

总而言之，传统的势力均衡注定要被打乱与摧毁。正如伟大的德国历史学家路德维希·德希奥提醒我们——在过去的四个世纪中，以欧洲为中心的国际体系享受着“一种不稳定的平衡”。虽然期间时常会出现像西班牙菲利普二世、路易十四和拿破仑这样的野心家尝试颠覆这一平衡以获得统治权，但是他们的野心却需要面对其他国家（奥地利、瑞典和荷兰）的竞争，他们的“抱负”最终由于英国与俄国这两个“侧翼”国家的干涉而宣告失败。1814～1815年的战后安排使这一体系变得前所未有的清晰，从而确保了强国间长达一个世纪之久的和平。然而第一次世界大战后的国际事务体系却完全不同了。如今的“侧翼”国家是美国和苏联，它们似乎已经脱离了这个体系；而日本——另一个“局外人”——不仅没有起到任何的支持作用，反而更为这一体系雪上加霜。

因此国际秩序从根本上就是不稳定的。七国中英国和法国在日内瓦会议中占据着主导地位，可是它们的意见经常存在严重分歧。德国、日本与意大利这三个并不满足的国家，暗自孕育着修正主义目标并伺机将其付诸实践，这将使各个国家的现状变得更为混乱——到1935年，谁才是和平最大的威胁？是中欧的德国、地中海的意大利，还是远东的日本呢？如果你和其中的一个国家直接对抗，那么你定然要姑息其他两个，或者至少是对它们的罪行不闻不问。最终，美国和苏联这两个蔑视旧秩序的大国并没有伸出援手，而是选择在一旁观望。虽然从结构观来看，我们应该承认国际联盟做出了一点成绩，但它是不可能实现威尔逊的梦想的。和事佬感觉自己已经尽了最大的努力，而那个在凡尔赛大理石柱子后哭泣的小孩（见下图），也许对未来有着比伍德罗·威尔逊、乔治·克列孟梭或大卫·劳合·乔治更好的直觉。

和平与未来的炮灰



老虎（克列孟梭的绰号）：“奇怪！我好像听到有孩子在哭！”

这是1919年刊登于《每日先驱报》上的一幅漫画，画中那个头顶“1940年兵”字样的小孩代表的是法国军队在1940年募集的新兵。克列孟梭对威尔逊和劳合·乔治说：“奇怪！我好像听到有孩子在哭！”可以肯定的是，这是20世纪最有预言性的漫画之一。

经济的衰退

1919年之后，除了势力不均衡造成了极其严重的后果之外，欧洲的金融与贸易环境也陷入了自黑死病爆发以来最为窘迫的境地。殖民地消耗了欧洲大量的资源以及兵力。战败的苏联也被战争蹂躏得体无完肤，并且随后又发生了内战，其1920年的制造业水平与产量只有1913年的13%。而英国直到1929年才恢复到1913年的水平，此时又恰巧赶上了大萧条时期。一些外围国则从战争中获取了经济利益，例如日本、美国以及一些类似于澳大利亚的自治领；而作为全球经济中心的欧洲却元气大伤。这使得国际贸易陷入了大萧条时期，并严重限制了资本的流动。虽然20世纪20年代，由于美国资金的流入使欧洲经济有了复苏的迹象，但当华尔街崩溃时，大量的投资都被召回了。尽管国际联盟并没有过多地卷入金融事务中，但是由于其重要成员间产生了严重的纠纷，所以其体系构造也受到了重挫。

事实上，1919年后威尔逊的政策体系并没能提供一个有力的国际手段，以缓和或抑制通货与股票市场的动荡。1914年之前，国际兑换体系是在金本位基础上自行运行的，英格兰银行在其中充当着总能获得报偿的最后贷款者。而到了1919年，英国由于战争的巨额消耗，一举从债权人沦为了债务人，大部分的财力也从伦巴第大街转移到了华尔街。问题恰好就在这里，尽管英国在1920年之后，竭尽全力地想要恢复战前其在全球经济事务中的崇高地位，但却一直苦于没有财力来支撑经济复苏。美国虽然有足够的财力，可却不愿意带这个头。这一结果展示出了结构上的另一个缺陷，而这一缺陷只能以一种不平常——事实上是奇怪——的方式来弥补，那就是博大的美国精神。可是这一切只有在20世纪40年代才会发生。20世纪20年代的美国奉行孤立主义，只要有像威廉·博拉这样的参议员在，援助英国这样的事情就不会发生。

当然，国内金融与贸易的衰退会带来一系列政治与社会后果。由于在1929年之后经济活动力不断下降，其带来的损失也日益增加。很多国家都发生了严重的财政崩溃，预算不足导致了开销减少，开销减少就影响了订单、销售与贮备，这就导致厂商和零售商解雇大量员工，这些员工在失业后失去了商品购买力，这又进一步加剧了经济活动的减少。以上这些在国内范围发生的不幸事件，对国际金融与贸易的影响要更为严重。由于各国国内都有数

以百万计的人失业，所以每个国家都深居不出并放弃了科布登梦想（即自由贸易主义）。那些维多利亚王朝中期的名人预见的自由贸易、自由国际主义以及国家间的互相亲善，统统在这个充满愤怒和猜疑的世界中崩塌了。按照耶茨的说法就是——中心已经失去了控制力。欧洲以及日本的老百姓陷入了穷途末路的境地，于是其中的一些人加入了极左阵营，他们确信自己可以迅速建立一个全新并且完美的平等秩序；还有一些人加入了极右阵营，他们则确信自己将见证异教徒、激进分子以及社会不良分子的失败。

各国退出与世界动荡

在此乱世，个别对 1919 ~ 1921 年的边界安排心怀不满的强国，在其自身利益的驱使下，趁联盟实力衰退之机打破了不足以信的国际秩序。第一个采取行动的就是受到全球商业危机严重影响，并不甘于被当做（在华盛顿体系中）二流国家的日本，民族的好战特性驱使他们恐吓甚至是谋杀自由主义政治名人，在其大陆占领区（主要对铁路）中国人民抗击侵略的行动更是使日本帝国怒火中烧。1931 ~ 1933 年日本入侵并占领了中国的东北，这是 1919 年后体系面对的第一个巨大挑战。然而体系在此受到了挫败。英国政府在财政危机、工党施政失败以及国内局面动荡（其中包括皇家海军自 1797 年以来的第一次兵变）等因素的影响下处于瘫痪状态。此时英国不敢在远东贸然行事，尤其是当时伦敦正在与自治领就双方关系问题进行重新谈判，其内容即赋予各自治领独立外交以及保持中立的权力。法国此时的注意力完全放在莱茵河对面那个再度崛起的强国身上，并且它也唯恐英国会陷入一场东方战争中。美国虽然对日本进行了劝诫，但是却并没有采取任何行动。日本的行为破坏了联盟的原则，德国和意大利饶有兴致地坐观其变，并随后在 1933 年那个令人不快的《利顿报告》面世之后退出了国际联盟。苏联由于两方面的原因也保持了沉默，一方面是它担心日本有其他意图，另一方面是当时斯大林正在策划一场大规模的国内镇压。在那时难道指望智利和新西兰的海军有所行动么？他们能做什么呢？答案就是——于事无补。

人们通常认为，如果当时西方强国，尤其是英国、法国和美国能够站出来反对日本入侵中国东北，那么就可以避免第二次世界大战的爆发。这就像多米诺骨牌一样，要是第一张牌不倒，那么其他骨牌也不会倒。如果财力并不雄厚的贝尼托·墨索里尼看到国际社会坚决反对领土修正主义，并对入侵

行为采取行动的话，那么他定会重新考虑自己的计划；也许阿道夫·希特勒也会放弃要破坏《凡尔赛和约》的狂躁计划。不管怎样，伤害已经造成了，而且日本前进的步伐也不会被中止。一个强国悍然无视1919年的管理原则，而其他强国却袖手旁观，这充分地表露出它们之间意见的不合与其自身的失职。在此，联盟影响力衰退的迹象也表露无遗。

事情并没有就这样结束。1932~1934年英法德之间关于裁减陆空军问题的谈判完全失败了。德国（甚至德意志魏玛共和国）要求重建陆海空三军的权力，从而摆脱不准拥有空军、装甲兵团和不得建立大规模海军等在《凡尔赛和约》中规定的限制。法国表示，只要英国承诺一旦发生德国入侵的事件则向自己提供兵力援助，那么就同意德国的要求。而英国自1919年就开始回避提供兵力援助的话题，在十年之后更是避之唯恐不及。现在由于经济衰退导致国内局面动荡不安的英国，正在美国的帮助下实现自己的财政目标、日本在远东的行动以及自治领（除了新西兰以外）日益高涨的不满呼声已经让它头昏眼花，所以英国并没有作出任何承诺。由于裁军谈判的失败，德国纳粹党掌握了政权，随之希特勒开展了一个大规模重整军备的计划。由于内阁频繁更换加上经济不断恶化，法国已经失去了干涉德国的胆量。于是它告诫英国要对此作出应对，虽然英国勉强地同意要扩充自己已经衰落的三军实力，但是进展非常缓慢。第一次世界大战的幽灵又再次汇聚一堂，此时另外一场大规模冲突发生的征兆已经显现了出来。

1933年，希特勒追随着日本的脚步退出了联盟，这是对世界组织的又一次沉重打击。十年之后，塞西尔子爵用“一次伟大的实验”来描述这个世界团体，然而这是一次失败的实验，就像是一个气球快速地漏气一样。墨索里尼长期对现状不满，并越来越嫉妒希特勒所获得的成果，他在看到了这一切以后也决定开始采取行动。意大利在对利比亚进行的大规模屠杀性轰炸以及其他暴行中，已经充分暴露了其侵略者的嘴脸。现在它开始进攻埃塞俄比亚——这个在非洲大陆上极少数的独立国家之一，具有讽刺意味的是它也是国际联盟的成员。意大利在这里的行为甚至要比在中国东北有治外法权的日本的所作所为还要更无耻。1934~1935年意大利的入侵，是联盟中的一个国家公然侵略联盟中另外一个国家的行为。

联盟对于意大利入侵埃塞俄比亚这一事件作出的反应是可悲的。这一事件的发生论证了一个现实主义者热爱而共识主义者厌恶的事实——强国只有在其感兴趣的问题上才同意采取行动，而国际组织也只有在此时才能够有效地履行职责。我们现在可从档案记录中清楚地看到，当时意大利的经济处于

很不稳定的状态，其陆海空三军实力极为分散且存在很多问题，如果法国与英国的海军坚决对其采取行动的话，其实很快就可以解决问题，并且还可以大大地提高国际联盟的地位。但是由于前文中提到的原因，这一切都没有发生。国内与帝国事务大大分散了英国的注意力；法国则受制于崛起的德国，而且它也担心一旦采取行动会将意大利推入希特勒阵营中（不幸的是这马上就要成为事实了）；美国除了坚持自己的贸易权之外什么都没做；苏联再一次保持了旁观者的身份；日本则加快了全面入侵中国的脚步。1935 年的《霍尔—赖伐尔条约》是英法两国外长所做的一次笨拙的尝试，正是这一条约让墨索里尼在埃塞俄比亚得到了最大最好的部分，而只将索马里兰边缘地区补偿给了受到极大损失的阿比西尼亚国家。这一条约在国内倾向于和平主义，并同时赞成有力的联盟行动（如果没有战争的情况下）的英国遭到了严厉的批判。在一切都陷入混乱的同时——也就是 1936 年 3 月——希特勒的军队再次占领了莱茵兰，迈出了领土修正主义在欧洲扩张的第一步。

从此一切都开始每况愈下，至少从联盟的观点来看是这样的。英国新任首相内维尔·张伯伦对埃塞俄比亚政府崩溃的事情感到十分气愤，并用“愚蠢之至”一词来形容联盟的努力与失败。他确信如果当时直接与希特勒和墨索里尼展开对话，那么结果会好得多。日内瓦会议已经失去了召开的意义——根据我们现在对法西斯独裁者野心的了解，这完全是一个正确的结论，这也就给了联盟致命的一击。联盟失去了大英帝国这一主要成员的信赖，美国、德国、日本和意大利也不是联盟成员，同时苏联正忙于进行国内肃清。那么从本质上来说，联盟成员就只剩下法国及其东欧盟国了——然而这些国家也正在逐渐失望中慢慢向柏林靠拢了。人们在建立人类议会方面的第一次尝试——孱弱的 1919 年版——最终还是以失败告终。

此外，正如英国反姑息主义政治家达夫·库珀所说的那样（1938 年《慕尼黑协定》签署之后，他向内阁提出辞职时）——只有派出皇家舰队在近海岸进行巡逻，与希特勒和墨索里尼的协商才能够达成一致。只要几艘伊丽莎白皇后级战舰开到威廉港（德属）或者是热那亚（意属），并在港外展示一下舰上装备的 15 英寸口径大炮，那么这将会是对它们最好的提醒。如果法西斯国家展开侵略行动的话，海上封锁将摧毁它们的经济。然而由于在 20 世纪 30 年代中期到末期，法国的经济一落千丈，所以它不敢同时与德意两国进行战争；英国的空军长官颇为忌惮纳粹德国空军的优势，皇家海军的注意力又放在了远东威胁上，陆军数量也缩减到了可怜的水平，自治领扬言要保持中立，甚至印度还发生了起义；苏联和美国也明确表示拒绝参与此

事。在同时代人看来，库珀的交战论和丘吉尔主张的反姑息主义，显得过于冒险并且荒谬不堪。按照正常的推理来说，也确实是那样的。但是从长远的角度来看，库珀和丘吉尔的主张才是正确的。

二战爆发与联盟“破产”

对国际秩序进行灾难性攻击的结果就是，最终引发了第二次世界大战。1937 年夏季，日本独自发动了对中国的入侵，其所作所为令人发指（其中就包括“南京大屠杀”），并且还对西方军舰进行了有预谋的攻击（轰炸美国军舰潘莱号），以图在年末之前将它们从长江流域与通商口岸中逐出。各国的外交抗议根本就没有发挥任何作用，日本继续着在中国的侵略。1938 年 3 月——也就是在轰炸事件的几个月之后，希特勒派兵进入了奥地利，那里除了犹太人、社会主义者、工团主义者以及信奉自由主义的天主教徒以外，所有居民都近乎疯狂地欢迎他（他出生于奥地利）。这是一个典型的主日政变——当时法国人正陷在政治危机中，而英国内阁的大部分成员都在自己的乡间庄园中享受早春的周末。国际联盟对此没有作出任何反应。当然，由于成员中最大的国家处于梦游状态，部分舆论也认为既然奥地利人讲德语并且在 1919 年也曾申请加入德国（但是遭到了拒绝），那么现在德国这样做也未尝不可，所以联盟也无法作出任何反应。可是德国这样做真的合适么？

随即，所有国际法规都陷入了最严重的危机中。希特勒在 1938 年夏秋之际开始行动，之后又在 1939 年春天展开了对一个纯粹的凡尔赛会议成果——主权国捷克斯洛伐克的入侵，这一戏剧性事件造成的严重后果极大地伤害了凡尔赛体系。即使是那些并不赞同姑息的人，在德意志帝国收复使用德语的萨尔州与莱茵兰的问题上也没有什么异议，况且德国在吞并奥地利的问题上，是完全遵照威尔逊政策的规定的（即民族自主原则）。我们很难证明德国是强行对捷克斯洛伐克进行分裂的，因为在波希米亚有很多使用德语的人（尽管在历史上从来不是德国的一部分）。并且也不可能证实在希特勒入侵的布拉格以及接管的捷克的其他地区中，只有很少的德语使用者。而我们要说的重点是——在这些有关战争与和平的关键问题的处理过程中，联盟完全没有发挥作用。这就是为什么 1938 年 10 月初召开的慕尼黑会议，能在那些初期梦想失败的原因中占有如此大的比重。由于日本和美国与联盟保持着距离，加上苏联已经被开除出了联盟，所以在希特勒的坚持下，四大强国

按照惯例在一个欧洲城市（柏林、巴黎、维也纳之一）召开会议，以解决领土纠纷问题并责令一个小国接受失去西部领土的事实。于是捷克就交出了自己的波希米亚。六个月之后，希特勒收回了自己的承诺，出兵占领了捷克斯洛伐克的其余地区，这是对英国与法国的公然羞辱。这也正是这支野兽势力的规则。

1939 年 9 月德国入侵波兰的举动，为这充满着卑鄙与欺诈的十年画上了句号。威尔逊、塞西尔、斯马茨，以及数以百万计的与他们有着一致想法的人的希望与梦想全部化为了泡影。希特勒开始进攻德国东部的邻国，首先就对华沙进行了轰炸。张伯伦政府在英国愤怒的公众以及一个再度觉醒的议会的迫使下加入了战争。大英帝国除了爱尔兰之外全部投入了战争，法国也不情愿地加入战争中。此时，斯大林趁机开始进攻波兰东部以及波罗的海国家，并从中分到了一杯羹。除了愚蠢的墨索里尼之外的其他所有人都保持了旁观。墨索里尼一直等到 1940 年法国失败之后才加入战争，而在这之前他一直认为法国会获得胜利。首先是波兰，然后是丹麦、挪威、比利时、荷兰、法国、罗马尼亚、保加利亚、南斯拉夫和希腊，这些国家都逐一受到了轴心国的奴役。1919 ~ 1923 年的战后安排完全被摧毁了。那幅画着哭泣小孩的漫画中的预言，令人惊奇地成了现实。

联盟彻底地失败了。但还是有人在为联盟的发展进行反思，虽然可能在时机上稍微晚了一点，其中就包括 1939 年 8 月的布鲁斯报告，报告中提出的主要建议就是——由于目前的联盟议会无法管理领土问题，而专业的机构则可以做到这点。所以有必要在联盟内建立一个与政治职能分开的；专门处理经济事务与社会问题的中央委员会。但是由于当时希特勒装甲师的引擎正在波兰的边界上轰鸣，所以根本没有人关注这个日内瓦组织了，所有人的目光都放在了别处。此时的世界看起来和 1914 年，甚至是和 1648 年时也没什么区别。欧洲国家正如它们过去那样，以各种各样的方式参与到了战争中。国际联盟所做的最后一件事情，就是在当年冬天将苏联从芬兰的领土上驱逐了出去，这看起来更像是联盟的回光返照，而不是权力的展示。是的，演出结束了，帷幕也已经落下。

在 20 世纪 40 年代中期之后，国际联盟进入了一种“破产在管”的状态。肖恩·莱斯特接替具有一定的姑息倾向的约瑟夫·阿弗诺尔担任秘书长一职，前者一直管理着这个总部设立在日内瓦的衰落组织，一直到 1946 年 4

月 18 日国际联盟正式解散为止。[1]

由于联盟日益衰退，所以第二次世界大战的戏剧性浪潮淹没了周围的一切——德国征服了波兰与西欧的大部分地区，法国的战败与英国的战争，意大利加入战争以及战争范围扩大到地中海、巴尔干半岛以及中东地区，法西斯分子对苏联的进攻与日本对远东的冲击，这一切在 1939 年到 1942 年间吸引了所有人的注意力。在此重大危机发生之际，环境根本不允许丘吉尔和斯大林考虑并且他们也无暇顾及世界组织的改良。

建立国际新秩序的构想

然而某些初步构想还是在次权威层萌发了。那些在 20 世纪 30 年代中由于国家惰性而长期受挫的美国国际主义者，建立了一个旨在研究和平组织的委员会，并早在 1940 年就做出了一份报告——其内容是关于国家间联盟形式应向建立世界同盟方向过渡的必要性问题（这比温德尔·威尔基那本惊世骇俗并广为流传的著作《一个世界》还要早上几年）。罗斯福本人则在美国参战前就开始鼓励国务院对战后秩序进行构想。英国外交部中还设有一个专门研究国际组织与条约的部门，虽然丘吉尔刻薄的限制性条款使研究人员并没有得出什么实质性的成果，但是他们对初步构想的萌芽也是功不可没。1941 年 8 月英国首相与美国总统共同签署了《大西洋宪章》，他们一致同意“建立一个更普遍且更为持久的全面安全体系”。罗斯福在这些年中公开强调人类基本的“四项自由”（即发表言论和表达意见的自由、每个人以自己的方式崇拜上帝的自由、不虞匮乏的自由和免除恐惧的自由），还是非常值得关注的，这些崇高的文字也为《联合国宪章》的导言奠定了基础。但是罗斯福在提出这四项自由的时候，也故意将它们表述得非常模糊。

很明显，实际性的想法与计划只有在 1943 年之后才能开始实施，因为此时形势开始向着有利于大联盟的方向发展，各个参战国都不得不考虑当战争结束后自己想要一个什么样子的世界。无论如何，在评估这些引领未来国

[1] 阿弗诺尔是一个法国人，他对社会和经济合作十分感兴趣，此外在西班牙内战和苏联被逐出国际联盟的问题上，他也站在了右翼阵营的一方。莱斯特是胜任的并且也是明智的，尽管他担任的前一个位置是但泽的高级委员，而但泽正是由 20 世纪 30 年代国际事件促生的另一个凡尔赛，这件事情本身具有一定的讽刺性。

际秩序建立走向的决定之前，我们应该研究一下对同盟国决策者产生影响的思想以及他们的忧虑，尤其是那些隐入时间薄雾中的利害关系。

就安全领域来说，至少有三个原因使得大国如此表现。第一个原因非常简单，就是他们自然的利己主义——强健的动物是没有理由被比自己弱小的个体限制的。第二个原因是大国对近代历史进行分析后得出的结论。第三个原因就是他们对即将到来的未来的担忧。后面两个原因在近期对安全理事会成员资格的争论中已经几乎被遗忘了，鲜有人提起。无论如何，在那些政府起草《联合国宪章》中关于处理安全问题的关键章节时，所有这三个原因都成为促使他们关注与深思的动因。

在 1944 ~ 1945 年的讨论中，苏联与美国这两个超级大国的利己主义与谨慎态度表现得最为明显，当然这也是无可厚非的；法国虽然在丘吉尔的推动下又恢复了大国的身份，但是巴黎又有何资格能在敦巴顿橡树园、雅尔塔以及旧金山召开的会议中产生影响呢？此时的中国陷入了国内战争之中，不仅处于一个困惑的时期，而且也没有得到莫斯科与伦敦的信任；尽管有人认为日益衰落的大英帝国应该是最担心自己主权受到限制的国家，它肯定会希望自己在殖民地内事务上能够避免受到干涉，可事实上在 1945 年，英国的决策者考虑得更多的是如何将有些任性的美国人与苏联人束缚在一个国际行为规范网之中。

正如早在一百多年前亚历克西·德·托克维尔预言的那样——美国和苏联的两极影响越来越大，因此它们才是当时两个真正的大国，然而就是这两个国家对通过国际宪章来约束自己未来行动的做法表示出了最大的疑虑。它们两者都对国际联盟没有什么好印象。正如我们所见，美国甚至是在签署前就放弃参加国际联盟。而在 1919 年没有被批准加入联盟的苏联，直到 20 世纪 30 年代中期才被吸纳进去，并且由于随后入侵芬兰一事而被国际联盟开除。它们一直认为自己的财政实力与意志力就可以为自己带来胜利。那么现在又有什么理由不这样做呢？斯大林在这方面表现得更为明确，由于极为担心新世界秩序的资本主义设计者对苏联进行包围，所以他偏执地阻止这一新约束物的形成。在他看来建立一个三头统治，或是一个尊重其他国家利益的谨慎运作的世界五大国阴谋集团还是可以接受的。但是他也许永远都不会允许在关于苏联利益的问题上进行投票并采取共同行动，因此否决权就变得非常重要。具有讽刺意味的是，在华盛顿也有许多这类的看法，例如参议员亚瑟·范登堡——一个完全的反共产主义者——提出报告抗议墨西哥代表参加旧金山会议，他也主张建立一个五个常任理事国拥有否决权的联合国——或

者说根本就是无联合国。

原因之二就是：在1945年下决心要建立世界秩序的美国、英国和苏联的决策者，都在之前的15到20年间目睹了国际组织体系的崩溃，并有过痛心的经历。有人猜测他们在1939年期间，已经在如何做才能有效寻求和平的问题上得出了结论，或者至少是在如何有效避免大型灾难发生的问题上得出了结论。在第二次世界大战中发生的一系列事件使那些看法得到了验证。当人们第二次在试图阻止战争的问题上递交指导文件与起草宪章时，他们怀疑就是那些无力的、善意的宣言导致了国际联盟的脆弱，所以此时大家也就没有重蹈覆辙。新的安全体系必须武装起来。

不管是公开还是私下，他们都对先前的联盟系统进行了大量的、种类繁多并且是毁灭性的控告。这看起来似乎过于民主与自由了。正如我们之前看到的，这就意味着像芬兰和新西兰这类热心的小国家可以对必要的问题提出建议或抗议，这一结果在旧式的外交谈判中起到的作用就像是往车轮中撒沙子一样。虽然说国际法律需要认可所有国家都是主权国家——丹麦与苏联是一样的，哥斯达黎加和美国也没有任何区别。但是这民主发展的趋势并没能够阻止20世纪30年代间侵略者的步伐，反而使独裁者在看到联盟瘫痪之后越来越为所欲为。不过这种事情再也不会发生了。

因此，美国和苏联这两个潜在孤立主义大国就必须属于这个阵营之内，并且不能不信任也不可以妨碍议事进程。英国政府在这一点上的认识最为深刻。它再也不想处在1919年后自己所处的地位上了——所有演员全部离台，只剩下英国自己和一个衰落（并且在第二次世界大战中实力更是受到了严重削弱）的法国。如果要诱惑“两大国”一起同舟共济，那么无论是向美国上院保证其在国际组织内的统治权，还是给予它大国否定特权都可以达到这一目的。如果它们心中时刻铭记战后军事协调，或者在事态如何发展的问题上受到了某种消极控制的话，那么付出这样的代价可以把它们拉入阵营则更是值得的。当然如果有大国参与的话，那么在对可能发生的违反国际法律的行为采取普遍性原则或有效应对时，其效果必定会打些折扣，但是这肯定比没有安全系统要好得多。如果大家都能够通情达理的话，那么这一切都是可以解决的。

而促使计划者这样做的最重要的动因就是——他们对大小国家相对不同的身份与地位的评估。20世纪30年代间发生的事情让他们明白了这一简单的道理，像捷克斯洛伐克、比利时、埃塞俄比亚这些军事实力较弱的国家，其从根本上就是安全的“消费者”。这些国家不能够为自己提供安全保障的

原因，并不是其民族存在劣根性，而是因为它们缺乏人口、领土以及经济上的资源来抵抗强大邻国的侵略。大国则正好与小国形成对比，它们或者说是被迫成为国际安全的“供应者”，它们这样做同样也不能表明其民族拥有什么特殊的美德，而只是因为它们有能力抵抗并最终击败德国、意大利和日本。我们必须弄清楚那些需要外界帮助来保护自己安全的国家，以及那些承诺提供安全保护的国家之间的基本区别。如果这一概念发生混淆的话，世界民主主义恐怕又会再一次陷入混乱，那么未来还将会发生像中国东北危机或者是纳粹德国吞并意大利这样的事情。

这也就引出了第三个原因，即战时的计划者强烈地感到应该预先对柏林和东京——当然也可能是20世纪50年代或之后的其他野心国家——可能再次发动的侵略行为进行准备。虽然现在看来这样的预测是非常让人吃惊的，但是当时所有在战争中与德国和日本发生过纠缠的国家，在战后都对其存在着深深的文化厌恶。从某些较小的范围来看，英国和法国也确实是这样认为的。当然，在这些同盟国计划起草战后秩序草案的时候，轴心国仍然拥有大片占领的土地并仍在负隅顽抗——这两方面的事实也是非常值得顾虑的。虽然看起来大联盟离最终的胜利越来越近了，但是德国和日本的决心还是给人们留下了深刻的印象。而且谁知道德国（尤其是）会利用本国大量的科技资源研究出什么可怕的秘密武器来？它们都属于不会轻易被降伏的民族。德国在最后一役大规模战败后仅仅15年，就准备再次挑战主流体系了。西方国家和苏联的大部分民众都认为，自己的敌人在侵略和暴行方面有着“与生俱来的”并且是不屈不挠的倾向。

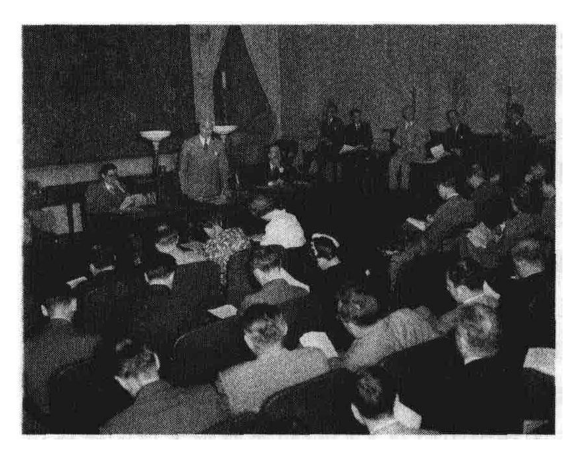
事实上，同盟国为民主化德国和日本作出了详尽的计划，由于对持久和平抱乐观态度的“威尔逊希望”仅在20年后就灰飞烟灭了，所以战胜国知道这次自己更应提高警惕，并加大了安全条款在宪章中所占的比重。因此小国不应该在否决权是否公平的问题上吹毛求疵，而应该对开始认真承担国际责任的大国表示感谢。最终，尽管东西方国家间在1939~1945年战争接近尾声之际产生了一些猜疑，可它们还是希望战时的联盟能以其他某种形式维系下去，从而使人类社会进入一个新和平时代。也许历史学家对1945年雅尔塔和波茨坦举行的两次谈话投入了过多的关注，在这两次会议中“三巨头”意见并不统一，而且通常在军事参谋汇报各自的军事行动与计划时，他们也没有给予足够的重视。虽然标准更低而且进展更慢，可维持这样一个合作还是不成问题的。

基本上有两点是很清楚的。第一点：1945年与1919年有着不同的情况，

所有大国都愿意协助建立并参加一个全新的国际安全体系。第二点：尽管任何语言版本的《联合国宪章》都没有把服从安全理事会决议这一条公开地写出来，但是我们不能忽略一个危险事实的存在——如果一个强大国家决定公然对世界组织进行挑衅，并且开始特立独行的话，我们也无法对其进行有效的阻止，当然除非是其他强大国家愿意冒着可能引发第三次世界大战的危险，不惜对其采取军事行动并强制其重新回到国际社会当中。如果是较小国家破坏规则的话，它们则会被轻松地击败。至少有一点是没有什么改变的——大国将做它选择去做的事情。虽然计划者充分地认识到了这一事实，但是他们还是希望建立一个以和谐、互惠的工作方式运行的新国际组织，同时也祈祷这个经过合作方式改良的新组织以及人们对两次血腥大战的惨痛记忆，可以有效地防止所有国家再次跨越和平与战争之间那条令人恐惧的分界线。出于制度和道德上的原因，即使在解决争端时不使用刀剑或炸弹，政府也能够感受到来自全球的压力。

“三条腿的凳子”

在两次大战之间的那段年月中，公开市场体系不管在经济上还是社会上都发生了崩塌，西方计划者和政客认为这场灾难是政治动荡与极端主义出现的根本原因，而政治动荡与极端主义又引发了随后的战争——穷途末路的人往往会孤注一掷。所以美国和英国的工作组（很明显苏联在这方面没有兴趣）在寻求改善金融、银行以及贸易体系方面花费了大量的时间，以积极推动国际繁荣并加强国家间相互依赖的关系，并阻止任何威胁到流通与股票市场稳定性的事件发生。对经济计划的探索与创建战后安全秩序的谈判同时进行着，社会经济重建这一重要想法也在西方自由主义报刊中广泛流行。然而并不让人惊奇的是，在1944年夏天召开的布雷顿森林会议中苦心推敲出的新国际金融体系（在第四章将对其进行详尽的阐述）计划，由于过多地强调财政责任，而忽略了制定任何改善人类滥用资源的世界性任务，所以最终还是破产了。通常要享受在大国控制下的稳定，就不可避免地要赋予大国以特权——即使是假以推进全体人类利益之名。未来国际货币基金组织（IMF）与世界银行（一开始叫做国际复兴开发银行，IBRD）中设有投票权并不是巧合，正是这些投票权“有利于”拥有更多资源的、富裕的资本主义国家进行表现——其中最主要就是美国。



1944 年 8 月 30 日，美国华盛顿敦巴顿橡树园，中美英苏代表起草《联合国宪章》草案。

因此这就促使三大国为世界提供未来的军事和经济安全保障，于是它们在莫斯科、布雷顿森林、敦巴顿橡树园、雅尔塔和旧金山（此时中国与法国也在其中扮演了角色）召开的各个会议中，都开始为新世界组织进行计划了。大国将自己放置在安全系统的特殊位置上，所以它们允许联合国的其他部分建立更为民主的决策方式与议会结构。比如说，之所以安全理事会可以设置一些额外的非永久性成员席位，是因为这些非永久性安理会成员是没有否决权的。还有类似于联合国会员大会的议事机构，在会员大会上所有联合国会员国政府都有发言权，还有各种各样的委员会和机构的成员席位都是轮换的，并且区域代表也可以担任其成员，一切这些都是受欢迎的——前提是只要它们一直对联合国安理会中的特殊国家保持敬意。

在文化问题、意识形态问题以及重要的人权问题上，高层并没有给予足够的重视。然而在 1945 年这一切问题都被放到了桌面上，谈判代表努力用平凡的语言表述着崇高的内容——联合国安全机构、结构与议会相似的联合国大会以及务实的经济合作安排。不论是在《联合国宪章》于旧金山签署之前，还是在《世界人权宣言》颁布之后，工作在联合国内部的官员与联合国之外的作家都将这个新的世界组织形容为一种三条腿的凳子：

第一条腿包括获取国际安全的措施。因此强调合作外交与仲裁调解争端，以共同军事力量阻止侵略行为，或击退侵略者。

第二条腿即确信撇开经济进步而单纯依靠军事力量换来的和平是短暂的，并且也是徒劳的。因此无论是联合国大家庭，还是“有亲缘关系”的其他世界组织（例如布雷顿森林机构[①]），都应该想尽各种手段来重建世界

① 1944 年 7 月，44 个国家或政府的经济特使在美国新罕布什尔州的布雷顿森林商讨战后的世界贸易格局。会议通过了《国际货币基金协定》，决定成立一个国际复兴开发银行（即世界银行）和国际货币基金组织，以及一个全球性的贸易组织。1945 年 12 月 27 日，布雷顿森林会议与会国中的 22 国代表在《布雷顿森林协定》上签字，正式成立国际货币基金组织和世界银行。两机构自 1947 年 11 月 15 日起成为联合国的常设专门机构。——编者注

经济。

第三条腿是其中最为有趣的，并且明显地继承了康德、威尔逊以及其他先辈的理想主义传统。它认为如果不寻求方法以加深人类之间对政治与文化的理解，那么无论前两条腿建造得多么有力，这一体系还是终将彻底地失败与崩溃。因为是人类的思想引发了战争，所以不管在过去还是现在，这都是需要我们重点改进的领域。

从物理角度来看一张三条腿的凳子，其结构是相当坚固的——所有的三条腿都向内倾斜，从而起到相互加固的作用。想要破坏或者是将这个凳子拆散是很困难的。但是由于它是一个人类的创造品，所以就受到那个创造它的工匠的控制。如果木匠将一条腿制作得很粗壮，而另外两条腿相对要孱弱一些，那么这个凳子很快就会发生倾斜。事实上，我们要感谢许多妥协（以及一些措辞巧妙的起草文件），正因如此，那份出现在旧金山会议上的《联合国宪章》才会显现得那么均衡。我们可以从历史记录中清楚地看到，美国最吹捧文化与意识形态社会的概念；苏联是最强调安全需要的国家（斯大林对世界银行又有什么需求呢?）；英国最盼望战后秩序中能够有关于军事和经济稳定的条款，它希望新的世界组织拥有比国际联盟更为强大的权力，但是却不愿意让组织干涉自己的国内或殖民地事务。假如（一个很大的假设）三巨头继续尊重他们自己在 1943 ~ 1945 年苦心想出的妥协办法的话，那么这看起来确实是一个公正的安排。

1945 年 6 月 26 日，美国国务卿爱德华·斯退丁纽斯签订《联合国宪章》，美国总统哈里·S. 杜鲁门站在他身旁（最左边）。



《联合国宪章》的巧妙措辞与安理会的特权

所有这些都有助于解释《联合国宪章》正文的独特样式（宪章内容复制在附录中以方便阅读）。“兹建立一国际组织定名联合国”——在这高尚的序言之后，第一章重申了成员国在签署《联合国宪章》时一致认同的宗旨与原则。所有成员“必须真诚地履行”广泛并且是主要的义务，“必须以和平的方式解决它们的国际争端”，并且“在联合国采取任何行动时不遗余力地给予支持”。好像是为了补偿成员国作出的重大承诺一样，该章（第二条第七款）最后发表了著名的声明：“现存宪章中，不存在任何条款将授权联合国干涉任何国家国内管辖事务。”①

第二章的内容相当简短，仅简单地定义了联合国会员资格向所有热爱和平的国家开放申请，并对批准与开除会员的程序进行了概述。这一章的内容读起来更像是一个伦敦或纽约绅士俱乐部的成员资格章程一样。第三章则更为简短地对这一世界组织的六个“主要机构”进行了确认——大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会、国际法院和秘书处。正如我们将会看到的那样，虽然这六个机构各自分配的重量并不均衡，但是现在它们已经得到了国际法的认可。宪章中同样申明“此类可能需要的辅助性机构［同样］也应该被建立”。创立者给自己留了不少的后路。

宪章中间的部分才是真正的关键部分：关于大会的第四章；关于安全理事会组织、职权和议事程序的第五章；关于争端之和平解决的第六章；以及内容为“对于和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应付办法”的极易引起争论的第七章。不论是在宪章起草的年代还是在随后的日子中，所有政府及其外交官都将这四个章节看做新国际秩序的关键要素——联合国的宪章是在历史上毁灭性最强的战争中孕育出的文字，并且任何人都可以从中看出联合国要超越国际联盟的决心——试问，他们又如何能不这样认为呢？

实际上，宪章中有关成员大会职责、权力和程序方面内容的措辞是最为

---

① 应该注意第二条的第七款，其结尾用到了补充性的字句：“但此项原则不妨碍第七章内执行办法之适用。”——即为对安理会决议执行的一种帮助。尽管如此，第二条第七款中的前面一部分内容还是极为频繁地被引用着，尤其是那些对自己主权最为敏感的政权，以及/或那些为了保护自己在国内的不法行为维系下去的政权。

巧妙的。乍一看内容，好像丁尼生对人类议会的梦想至少已经是以一种政府议会的形式实现了，因此在某种意义上来说这也确实是一个人类的议会。所有国家都可以申请会员资格，并且在投票上以少数服从多数为准则，逢“重大问题”还需2/3以上的成员同意才能够决议。① 大会的职责包括考虑与批准联合国年度预算，批准托管统治安排，负责监督“在经济、社会、文化及卫生领域”的国际合作，并助成“全体人类之人权及基本自由之实现”。这看起来非常振奋人心。这里将毫无疑问地成为未来国际秩序的政治中心。

但是对宪章巧妙措辞进行仔细斟酌之后，我们可以看出其实大会在创立时并没有被赋予什么固有的权力，比如说就像是英国的国会下议院一样。细心的读者会注意到“可以”（相对于“应该”）这个条件词在很多部分的频繁出现。因此，虽然大会“可以催促安全理事会关注”威胁和平的情势，但是宪章第四章第十二条也明确指出——当安全理事会对于任何争端或情势，正在执行本宪章所授予该会之职务时，大会非经安全理事会请求，对于该项争端或情势，不得提出任何建议。大会通常背负着重要的名号，但是其决策却不具备约束力；而安理会的决策却对所有成员国都具有约束力，当然这也是促使安理会成员签署《联合国宪章》的一大条件。也许这就是区分大会与安理会这两个机构之间权力“差距”最好的标准。希望所有政府都可以牢记这一事实。

大会和安理会之间还有两点更深层的区别——当然还是安理会权力更大一些。第一点就是大会通常以“年度例会”的形式召开，这实际上就削弱了其地位与机动性，现在大会慢慢趋向于发展成为一个表示尊重与表达思想的会议。② 相比之下，安理会甚至是在晚上或者是周末都可以随时召开紧急会议，这也就更表明了其在世界组织中处在一个执行部门的地位上。第二点就是安理会在安全领域拥有至高无上的权力（除此之外大国也不会停止自己的特立独行），反之大会在经济领域与社会事务中并不享有同等的权威与独占权。正如前文所述，在布雷顿森林会议中出现的、全新并且有力的全球金融合作从来就不在大会的管辖范围之内，并迅速地渐行渐远。因而政府议会从其建立开始，就受到了其财力的限制。

---

① 这在第十八条第二款中有着明确的定义，并且还包括选举安理会中的非常任理事国、选举联合国经济及社会理事会以及托管理事会成员等。

② 联合国大会的年度例会每年九月开始在联合国总部召开，世界各国的首脑都飞往纽约，在大会上发表讲演、表达政治主张。

宪章中有关安全理事会方面的内容（第五至第七章，在某种程度上来说也包括关于区域办法的第八章）措辞则更加的巧妙。大多数时事评论员都首先对关于和平与外交方式解决争端的部分（第六章），然后对用经济与军事手段解决争端的部分（第七章）进行了仔细的研究。然而最应该花些时间进行研究的是第五章——关于安理会组织、职权、投票以及程序的章节，这才是 1943 年到 1945 年间创建者投入精力最大的部分。安全理事会成员包括五大战胜国——它们拥有的是永久性席位（五大常任理事国），还包括六个两年轮换一次的非常任理事国席位，这一席位的数量再过 20 年也不会有所增加（即非常任理事国席位增加到十个）。因此，宪章中所坚持的获得非常任理事国资格的最重要标准变得不值一提了——国家对于“维持国际和平与安全及本组织其余备宗旨上之贡献”（第二十三条第一款）。而充分斟酌地域上之公匀仅仅是其次的标准，看起来这是非常公正的，因为在过去的 60 年里，区域内妥协交易与“轮庄”担任非常任理事国的行为对这一优先权造成了极其恶劣的影响。也许还有必要重拾旧规，那就是如果你不能承担责任，那么干脆就不要加入俱乐部。

所有成员都认同：安全理事会在国际和平与安全方面负有首要责任，其应根据成员国的利益采取行动，且成员国必须“接受并同意执行”安理会的每项决策。正如前文所述：安全理事会之组织，应以使其能持续不断行使职务为要件。其可以在远离本组织会所的地点举行会议、设立辅助机关、设计军备控制系统、自行制定议事规则，并且在其认可的情况下非安理会理事国的联合国任何成员可以参与问题的讨论。主要的目的就是为了解决问题。

虽然宪章中巧妙的措辞使人要看几遍才能明白就里（见第二十七条），但是这部分中五个常任理事国的否决权还是受到了最大争议。本来宪章中规定安理会一个程序事项决议需要超过 60% 以上的成员投赞成票才可以达成（即早年间比例为 7/11，后来为 9/15）。这看起来非常合理，但是在同一条的后面又加上了“全部其他事务决策需获得包括常任理事国在内的安理会成员七票（后来是九票）赞同”。否决权在这里以一种含糊的形式存在着。即使五个常任理事国中只有一个国家表示反对，那么这一决议要面对的就不再是程序问题了——而是失败。有一次，当一个困惑的非常任理事国大使向苏联代表询问如何区分程序事项与实质性事务时，苏联代表只是冷冷地答道：“我们会告诉你的。”然而这一问题至今却还没有得到解答。

这些适当出现的附带条件，让我们回想起其意图就是要防止美国和苏联自立门户，在这一点上名为“争端之和平解决”的第六章意义十分重大。这

一部分在一开始就明确申明“任何争端之当事国，于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时，应尽先以谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用，或各该国自行选择之其他和平方法，求得解决”（第三十三条）。这条读起来感觉好像是精神病学家和劳资关系律师共同起草的一样，文字中明确地表述了乐观的威尔逊主义——认为一个通情达理的人应当总是可以通过自己的努力，或是在外界的帮助下以和平的方式解决问题。

宪章同样坚持安全理事会对任何威胁普遍和平的争端都拥有调查权，而所有成员国都可以向安理会表达自己的主张（有趣的是，虽然大会也可以向安理会提供自己的观点，但是一切都局限在仅仅是提供而已）。虽然有文件表明法律争端通常应当由当事方交送海牙国际法院处理，但是被授予了全权的安理会也可以以合适的程序或方法进行调节。一旦对当事国的调停失败，那么安理会就可以作出自己的建议以实现“争端之和平解决”。

第六章结尾的语言表达是十分准确的。读者以及所有那些签署了《联合国宪章》并承诺履行职责的政府，都由此走上了一条花园小径。其根据就是——假定“当事国”可以通过各种方式解决争端。而如果当事国努力失败的话，那么安理会将扮演一个颇有帮助的角色，即作出建议使争端得以解决。所有内容都那么合理。虽然当事国之一可能会感觉安理会的决策还不如其他解决方法，但是所有国家都会赞同和平解决争端的程序，因为对于它们来说这一程序是通过契约确认的并且也是公正的。非常合理的是，这一章的内容仅包括六条——第三十三到第三十八条。

不过随后的第七章内容则是关于如何执行和平的，用于防范有侵略者或是危险国家拒绝和平解决争端的情况。在此，安全理事会全权负责确定危险情势，就问题提出临时办法并“对于不遵行此项临时办法之情形，应予适当注意”（第四十条），然后再决定采取何种手段用以强制执行自己的决策。从字面上来看，这段内容表现出了惊人的力度，并且态度也相当强硬。因此，宪章作者用了整整 13 条的篇幅来详细说明这一新安全体系将如何运作，也就不足为奇了。不管第六章中阐述了什么，在经历了六年的全面战争之后，过多相信国家间争端可以和平地解决的想法不但是不明智的，而且也是完全愚蠢的。

军事维和与自卫权

安理会有权决定如何用非军事手段处罚有过失的国家，其中最为有效的就是经济制裁，并切断其空中、铁路、海路与电信的交通。虽然一些计划者对过去的那次失败记忆犹新——意大利入侵阿比西尼亚之后，国际联盟对意大利的经济制裁以失败告终。但联合国可不能同日而语了，一旦安理会认为非军事手段已经无法起到作用时，那么其就会在宪章的授权下采取维和行动，并且在需要的情况下还可以动用陆海空三军对侵略国家采取行动。因此要达到这样的目的，就需要包括安理会成员在内的所有联合国会员提供陆海空兵力、财力以及设备的支持，并且在需要的情况下提供过境权。此类事务将以“特别协定”（第四十三条）的方式进行协商，可能除了关键的过境权问题之外，没有人期望小国能够提供很多帮助。此外文件中也清楚地指出：任何签署了《联合国宪章》的国家都应倾其所能。事实上，宪章中的第四十五条已经非常明确地声明了，为了安全理事会可以快速地采取行动，“会员国应将其本国空军部队为国际共同执行行动随时供给调遣”（在这里强调了空中力量与前方空军基地的价值，并且在宪章中也有所体现）。

毫无疑问，所有这些都需要经过认真的军事准备与计划。因此宪章中特别规定在此方面建立一个军事参谋团，其职能就是对于安全理事会维持国际和平及安全之军事需要问题、对于受该会所支配军队之使用及统率问题、对于军备之管制及可能之裁军问题向该会贡献意见并予以协助。可以说这是一个志向远大的信念，并且在追寻这一信念的过程中，其必将改变国际政治的性质。

对于起草这一部分内容的美英官员来说，战争经历使他们获益匪浅：既然不经过仔细的协同参谋机构计划，就不可能在当前战役中取得胜利，那么如果安理会没有专门军事支持的话，也同样是无法维持持久和平的。然而这一体系等级分明的本质又一次清楚地展露了出来。军事参谋团成员仅限于“各常任理事国之参谋总长或其代表”。其他任何联合国会员只有在“该团责任之履行在效率上必需该国参加其工作时”，才能应邀请参加。而什么样的情况才算是“效率上必需”，才值得发出这一特别邀请呢？这只有大国才有权决定。

联合国在周密计划之后，在威廉港与那不勒斯到远东这一范围内建立了

一批军事基地、机场与港口，这也正表现了其对待军事能力与效率问题的严肃态度。如果联合国在阻止侵略者或者是面对任何未来危机的时候，前方没有驻扎强大的多国部队并听从支配的话，那么即使是地球上最好的计划者——安理会的意愿也都将是杯水车薪。对于其他会员来说，他们也应在力所能及的范围内为安理会提供军事资源，至少是在大型维和行动中提供基地设备。如果每一个宪章签署人都可以完好地履行自己的职责，那么类似1935年阿比西尼亚危机这样的事件将来再次发生的话，联合国将有能力迅速地平息事件。

本章不断地重申（第四十九条）所有会员国应协助安理会，以确保决策的执行。如因联合国采取的执行办法——封锁或通信中断造成“特殊经济问题”（第五十条）时，其他国家有权与安全理事会会商解决此项问题。这两条都非常明确地指出了什么才是真正意义上的集体安全。这一点非常重要。如果像亨利·帕默斯顿和奥托·冯·俾斯麦这些维多利亚女王时代的现实主义者，甚至是自由主义者威廉·格莱斯顿能看到这些的话，也许都会感到瞠目结舌吧。

而这一语气斩钉截铁的第七章中的最后条款突然就发生了变化，由于对这一条我求证了六年也很难准确地进行分析，所以只有在下面引用其全文，读者可以自己去斟酌这第五十一条的含义：

联合国任何会员国受武力攻击时，在安全理事会采取必要办法，以维持国际和平及安全以前，本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。会员国因行使此项自卫权而采取之办法，应立向安全理事会报告，此项办法于任何方面不得影响该会按照本宪章随时采取其所认为必要行动之权责，以维持或恢复国际和平及安全。

其中的第一部分还比较好理解。亲眼目睹了欧洲大陆上一系列法西斯突袭、不宣而战的巴巴罗萨行动以及珍珠港偷袭事件之后，所有国家一旦成为侵略的目标时，都不会等到获得安理会的批准后才拿起武器进行自卫。那么第二句中关于维护安理会权责的限制条款又有什么实际意义呢？自卫这个词的含义又有多大的弹性呢？当然如果纳粹德国空军就在我们头上盘旋，那么拿起武器保卫自己是没有问题的，但是如果你的谍报机构告诉你那些炸弹依旧安放在千里之外的地面上，并且一个敢于公开发动战争的国家也不存在时——那么你能抢先采取行动么？在还没有发动侵略行为之前，你能对一个

威胁越来越大的国家进行预防性打击么？而这恰恰就是联合国从一开始就对“安全”问题保有的观点，也许没有什么事情比第二次伊拉克战争规模的升级更让人感到悲痛了。

最终，大国将根据自己对本国国家利益的理解来进行决策。第五十一条在宪章中的作用十分明显，那就是减轻美国参议员和约瑟夫·斯大林对这一新组织将削弱美俄权力以充实组织本身的怀疑。两国都下决心不能让任何人夺走这一权力，并且温斯顿·丘吉尔和查尔斯·戴高乐肯定也是这么想的。然而与此同时，人们也极其向往着摆脱过去的世界无政府状态，并希望建立一套行之有效的法规以阻止未来可能发生的灾难性冲突。各国以各种各样的方式表达着自己的矛盾心情——“是的，我会交给国际组织一定的权力，但是我坚持保留在自己认为重要的问题上采取行动的自由。”联合国乐观主义者希望宪章中的第六章和第七章可以成功地运作，以打消他们的疑虑。而现实主义者则时刻使自己的火药保持着干燥。

其他部分的解读

以上就是涉及大会和安理会的核心章节。如果认为宪章中的其他简短的部分——区域办法（第八章），经济及社会理事会（第九章至第十章），托管（第十一章至第十三章），国际法院（第十四章）以及秘书处（第十五章）——不重要，那可就错了。相反，事实上这些内容几乎是涉及大会和安理会的章节篇幅的两倍之多，这也就表明宪章的创作者对附属机构还是给予了相当的重视。如果说它们的重要性在联合国从开始介入国际事务至今的期间内日渐凸显的话，那么可以说它们在 1944 ~ 1945 年受到了同等的重视，并且至今仍发挥着重要作用。

以简短的第八章“区域办法”为例。根据内容来看，如果与联合国自身目的相符，那么关于国际和平维护的区域性公约签署或存在就是被允许的。安理会鼓励区域团体寻求方法解决本区域的争端，并以此作为一种支持全球安全体系的手段。这里措辞需要满足两点要求。第一点就是丘吉尔认为应该建立一个以大国为领导的区域团体以确保未来安全，因为在邻国受到侵略时，区域内相关国家有最直接的原因对侵略行为进行阻止或中止。看来首相对那个不可否认的事实仍然记忆犹新——国际联盟的大部分成员都发现，很难为远方阻止侵害和平行为的行动提供援助。美国人科德尔·赫尔在这一点

上则更加的肯定，他担心选择权可能会导致大国实施“影响范围”政策，由此可以看出或至少是认识到区域办法（在安理会的督导下）还是有帮助的。

第二点（第五十三和第五十四条所述）就是苏联、英国和法国希望在“敌国”“再施其侵略政策”之时，能够迅速地采取集体行动。虽然文中并没有明确写出所谓“敌国”的名字，但很明显这就是针对德国和日本而言的。这一措辞在60多年后来看明显就属于时代性错误，应当在所有《联合国宪章》修订本中对其进行更正。在今天这个并不平静的世界中，经过授权的区域安全组织的作用还在不断地增大，因为扩展范围过大的联合国通常把处理危机或战争的权力下放给该区域的会员国——当然，一切都要以尊重宪章的原则为前提。

内容关于非自治领土问题和世界组织主要机构——托管理事会编制的部分（即第十一章到第十三章中的第七十三条至第九十一条），才是真正冗长并具有时代性错误的。联合国要继承管理1919年国际联盟在非洲、中东以及太平洋地区“委托统治”的领土，所以就必须有相关的规定。但必须要提到的是，这些章节中的高尚文字充满了要推进这些地域人民自主权的意味。大国对这些区域的长期关注在这些巧妙措辞的掩护下，几乎瞒过了所有外行人。

苏联在这方面还不是特别的关注，它仅仅在战略上需要其他国家承认其区域特殊支配权，而且在1944年到1945年间中国也艰难地发挥了作用。可是其他三个国家在这方面就有着强烈的兴趣了。英国和法国是最纯正的两个海外殖民国家。对于它们而言，联合国对国际联盟托管领土过多的督管以及殖民地独立的迅速推行（即使是在其最小的属地），可能会在它们远方更大更富饶的属地中造成影响。在这一领域，美国又再次展示出了矛盾的心理。它在舆论上大为鼓吹自己是站在反殖民主义一边的，其在印度和非洲问题上对丘吉尔施加了很大的压力，并且也大力吸引非共产主义国家加入西方自由市场阵营。此外，承诺所有人类拥有基本人权的非裔美籍人拉尔夫·本奇，已经成为美国国务院中一颗冉冉升起的新星。但是美国军方为了拥有额外的战略基地，仍决定保留其对太平洋地区日本托管领土的控制权。

所有这些都表明了，宪章在描述未来托管统治如何运作时表现出的牵强——将推动属地人民向建立国家的方向发展，但是这还没有成为现实。不管旧殖民国家和更为保守的美国如何反应，本奇作为联合国秘书处托管司第一任主管，领导着整个机构以实现这一目标为己任。恰在此时，历史的洪流应运而至。在远远短于决策者（即使是最敢于进取的）设想的时间内，非殖



拉尔夫·本奇，美国政治学家、外交家，由于1940年代后期在巴勒斯坦的调停工作而获得1950年诺贝尔和平奖。

民化的时代就来到了，而托管理事会越来越像一艘古老的锈迹斑驳的战舰——它的引擎已被卸掉，船员也早已离去。

现在有一些人认为经济及社会理事会（ECOSOC）恐怕也会落入相同的结局。这种看法是不对的，最好还是先对其历史进行分析。至今，没有人在看过《联合国宪章》中的相关章节——第九章“国际经济及社会合作”和第十章“经济及社会理事会”——之后，会对联合国体系的这一部分表现出的强大力度印象不深刻的；事实上，通常还会感到惊奇。从字面上来看，这简直就是职权领域扩大版的安理会。也就是说，安理会这一强力实体在国际和平和安全领域能起到什么作用，经济及社会理事会在经济、社会、卫生、环境、人权以及文化进步领域就能起到什么作用。

从历史的角度来看，在如此安排经济及社会理事会的职权方面的雄心壮志似乎有些过大了，关于这一点我们在随后的第四章和第五章中将进行深入的探讨。值得注意的是，大国在这里不再坚持要占据一个特殊席位了。在安全理事会和布雷顿森林机构中获得特权席位之后，大国已经感到比较满意了，所以经济及社会理事会的18个席位由各会员国轮流担任，其有责任向大会报告并听取其指导，有权起草其自身的章程、设立自身权限、开始研究并召开会议、与专门机关进行“合作”、与非政府组织（NGOs）进行协商，并有权从事其他任何其选择关注的事务。对于一个热衷于国际社会与经济合作的人来说，这简直是再好不过的事情。而一个现实主义者则会注意到——在关于安理会职权的叙述中根本就找不到类似于“与非政府组织进行协商”的字眼。

相比之下，关于国际法院（第十四章）和联合国秘书处（第十五章）的章节的语言就没有显示出那么强的策略性。这些章节的内容平白实际，并

且也从先前的国际系统中继承了许多经验。关于法院的条款都非常简短，部分是因为“国际法院规约”附属于《联合国宪章》，并为宪章之构成部分。其规约本身主要是对成员资格、选举办法、职权以及程序方面的问题进行了定义。很多人都认为，它是 1907 年在海牙会议中创立的“永久仲裁法庭”的继承者，即只能在一个国家同意其竞争对手提出的仲裁要求的情况下，才能介入事态的司法机构。如果当事国不同意进行仲裁的话，那么其他任何实体都不能启动这一程序，并且当事国政府在是否服从司法判决的问题上是自由的。如果当事国一方不认同法院的决定，那么法院就将这一案例提交给安全理事会，其实也就是交到了大国的手中。因此，国际法院就是另一个以延缓安理会对某会员国采取在第七章中规定的行动为目的的“防火墙”。并且，一旦某国对国际法院认真作出的判决进行公然挑衅时，安理会对此保留干涉的权力。其实在权力的问题上，一切都是殊途同归。

秘书处其实同样也是效仿了国际联盟的运作方式。虽然它是联合国的重要机构，但是它却是所有人的“仆人”。其工作就是在秘书长的带领下，确保组织的许多方面每天的正常运作。在第十五章中有三条内容非常显眼。其一：秘书长一职应由大会“经安全理事会之推荐”委派之，五大国在此又再次获得了可控制的利益。其二：秘书处办事人员（他们将在大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会以及其他所有主要与附属机构中任职）将属于国际文职人员，他们不受其出生地国家政府的督导，并应达到“效率、才干及忠诚之最高标准”（第一百零一条）。在这一重要的要求之后，此条内容还尽责地希望办事人员的聘用能够“于可能范围内，充分注意地域上之普及”。但是其中并没有指出应如何处理纯粹能力与地区权利之间的关系，这一问题至今仍困扰着联合国。

其三：秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意。这一点非常重要（第九十九条），因为这也就意味着在安全理事会和大会之外单独设立了一个办公厅，并且其在关于威胁或破坏和平的事件上，即使不能采取行动，至少也有权展开调查。因此，即使秘书长办公厅依旧要对许多人提供服务，它也还是需要对事务有自己独立的理解与看法。并且这一重要机构还负责向会员国或大会本身提供资料、报告以及预算数据。由于其任务之一——也许还是主要任务——就是扮演安理会总参谋部的角色，所以也有责任对二战后和平的维护与执行问题进行深思熟虑，并有责任对各种形式的危机作出应对。这些任务对于一个新建的官僚机构来说，确实是很重的负担。

宪章尾部属于典型的“整理”部分，其中包括了过渡期整顿的各种办法、联合国工作人员的国际豁免、批准程序及签字的内容。当中只有两点值得一提，其一即联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时，其在本宪章下之义务应居优先（第一百零三条）。还有一个重要的声明就是（第一百零九条第二款）——全体会议以三分之二表决所建议对于宪章之任何更改，应经联合国会员国三分之二、包括安全理事会全体常任理事国，各依其宪法程序批准后，发生效力。所有这些全部在适当的地方得到了巩固。

新秩序的展望

宪章是由许多部分组成的，由于我们已经在前面的章节中对这些部分进行了阐明，所以现在对它们的意义与影响、什么地方做得不错、什么地方还有不足、在面对环境改变时应该作出何种调整以及哪方面陷入僵局等问题都应该有了一定的了解。可以说宪章本身是一个奇怪的结合体，一方面表现出坚定的不变性（反复强调坚持五大国的特殊权力），另一方面则表现出极大的机动性（例如，在面对威胁和平的事件时作出各种可能的反应）。当然这肯定不是巧合。那些花费大量时间与精力撰写宪章的人们清楚地知道，他们不但必须赋予这个世界组织一个强大的内核——安全理事会，而且还必须使宪章中的措辞能够在不可预见的未来环境中得以适用。另外，宪章不仅要使广泛的军事安全问题具体化，并且还要为其建立相关机构与步骤。

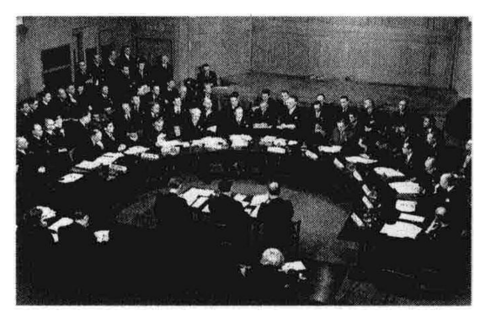
无可置疑的是，从某些方面来说联合国的建立者创建了一个新的世界秩序。1945 年之后的国际政治格局，与 1648 年后或者是 1815 年后的格局都有所不同。甚至与 1919 年之后的格局也有不同，因为此时所有大国都参与了进来（甚至包括难以相处的美国），并且一个新的国际实体正致力于缓和其认为会引发人类战争的经济、社会以及文化问题。当然，有许多挑战也是宪章的起草者并没能预见到的——尤其是在未来世界出现的威胁和平的形式问题上，通常情况下侵略这种对外的举动不再是对和平最大的威胁，取而代之的是国家的内部分裂以及内战。然而，我们真能期望在战争横扫欧洲以及太平洋的时代，为之操劳的那些政治家、外交家、法律专家以及军事顾问能有这样的先见之明么？我可不这么认为。

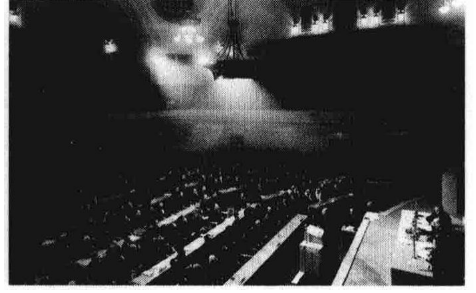
还有一个更大的难题没有提到。联合国“体系”成形后，改变了当时的

政治局面，这受到了世界联邦主义者协会以及其他国际团体的强烈欢迎。但是在 1945 年发生了另一个巨大的变化：一个两极世界迅速取代了主要以欧洲为中心的多极国家秩序，并成为这个世界的核心。国际体系也由此发生了变化，不仅表现在关于加入新全球组织的问题上，并且也表现在大国的兴衰——这一永恒的故事中。谁也不知道，这两个完全不同的新“秩序”究竟是如何相互联系起来的。因为在国际团体中国家力量的行使是受到约束的，所以很少有大国在这类团体中有良好的表现。

不管是在联合国建立的旧金山大会，还是在 1946 年 1 月于伦敦召开的联合国首届大会和安理会会议上，政治家们关于联合国建立的演讲都是激情四射、欢欣鼓舞的，并且都对人类的未来充满了乐观主义精神。大概在旧金山会议召开后两个多月，各国为签署宪章并确认会员资格而再次召开会议，杜鲁门在期间最后的正式会议中进行了一场杰出的演讲，其在结束时讲道：“在强大的基础之上，这一崭新的和平组织正在崛起。值此良机，让我们在上帝的指引下，为创建持久和平而建立一套放诸四海皆准的合理法则吧!”那些曾在敦巴顿橡树园、雅尔塔以及旧金山葡萄园中日夜辛劳的外交家，都变得更加务实，也更具有忧患意识了。在美国国务院中，乔治·凯南就已经表达出了自己的观点——他认为宪章中的承诺过多并且措辞过于模棱两可，这有可能导致美国在将来与苏联发生争执。英国的外交官格拉德温·杰布曾为宪章的起草进行了辛勤的工作，在经历了整个过程之后，她担心谈判者对“这个邪恶的世界”会有过高的期望。

(左)联合国安全理事会于 1946 年 1 月 17 日开始工作，最初的 24 次安理会会议在伦敦举行。
(右)1946 年 1 月 10 日，联合国大会第一届会议在伦敦威斯敏斯特中心大会厅举行，共有 51 个国家的代表参加了会议。

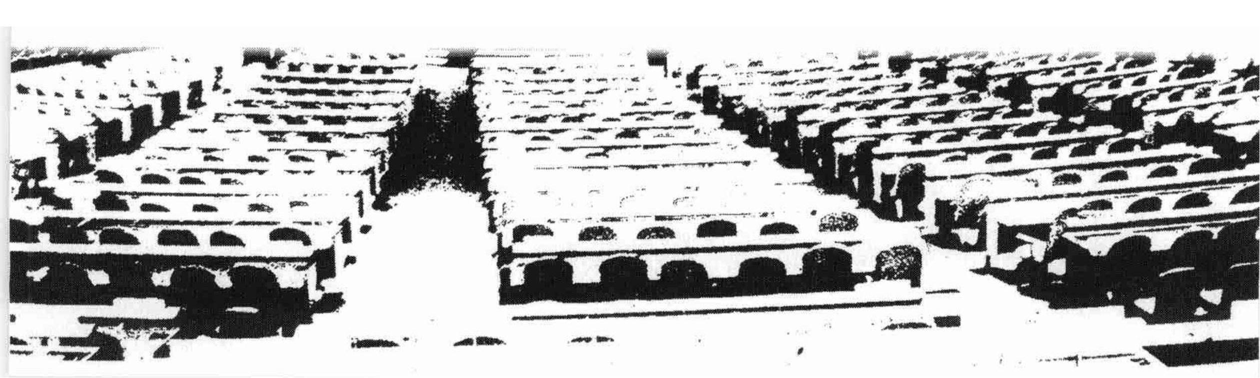




当然这是联合国永远都不能摆脱的窘境。自从联合国建立开始，这一组织的雄心壮志就与人民和政府间的持续争夺，以及与主权国家固执的要求形成了鲜明的对比。也许，正是德怀特·艾森豪威尔总统为世界组织提出了最好的辩护："尽管联合国存在瑕疵与不足，可它仍然代表了人类最有组织性的愿望——用会议桌来代替战场。"时至今日也还有很多人有着相同的主张。但由于各种各样的原因，其仍然与之前幻想的大家遵守同一法律的世界联盟相去甚远，我们在后面还将在这方面进行讨论。

第二部分

1945年以来
联合国在各阶段的发展





第二章 安理会之谜

常任理事国的否决权

世界上总会有大国。相比高卢、古不列颠和西班牙的部落来说，罗马帝国拥有更为强大的实力，并且也拥有更多的特权；同样秦朝当时在亚洲也找不到能够与其抗衡的对手。1500 年后，主要欧洲国家经常在小型国家和小王国的簇拥下，形成各种不同的联盟形式。在经历了 18 世纪漫长的战争之后，奥地利、英国、法国、普鲁士和俄国五国联合，在 1814 年到 1815 年间创建并随后运行了一套和平体系。1914 年欧洲协调体系最终崩溃后，各种可怕的冲突就接踵而来，这就促使获胜的大国按照自己的喜好来重铸和平体系，而小国通常都会对此进行喝止并表示抗议。当第二次世界大战进入尾声的时候，另一群一流的大国汇聚一堂，并开始苦心建立 1945 年之后的全新的世界秩序。所以，我们难道还会对大国霸占特权这一现象感到惊奇么？恐怕在当代人的眼中，大国不这样做才是最令人惊奇的。

然而，在 191① 个主权国家中仅有五个国家在联合国中有特别的影响与权力。这对于现在任何一个理智的人来说都是不可容忍的。这五个国家是——英国、法国、中国、俄罗斯和美国，前文曾阐明联合国的核心机构安全理事会是全球安全体系的心脏，而这五国在其中占据着永久性的席位。它们在做或不做、同意或否决中进行选择的同时，也决定了通过国际契约来实现和平的努力是否能够修成正果。更加让人感到惊奇与困扰的是，这五个常任理事国中任意一国政府的决定都可以阻止安理会的行动，而且这完全是宪

① 在黑山共和国于 2006 年 6 月 28 日加入为会员之后，联合国现在一共有 192 个会员国。——编者注

章赋予它们的权力。当然公平永远都是相对而言的。一些国家得到的公平总是要比其他国家得到的多。

在上一章中我们谈到过安理会在建立时对实力的评估、对历史的辨别以及对未来的担忧。正如我们所见，大国自己承担了最伟大的责任——决定战争或是和平。安理会在战后世界中，要面对的挑战就是如何将宪章中那些精挑细选的用词付诸实践。当时正逢冷战刚刚开始推行，其首次表现就是苏联在一个问题上提早使用了否决权，然而这个问题无论如何也不能说是直接威胁到其自身利益的。1946 年 2 月，苏联代表安德烈·维辛斯基在法国军队从黎巴嫩和叙利亚撤退的问题上投出了反对票，因为苏联认为黎巴嫩和叙利亚的继任政权将服从于西方帝国主义。参议员范登堡的反应是这一事件中最有趣的一个方面，只是现在大多数人都已经将其淡忘了。他在写给美国参议院同僚的报告中指出，苏联应该在西方的视野之内行动而不应该与西方对着干，但报告中更多的则确认了“系统是正常运作”的。这就是安理会常任理事国在某些其并不认同的问题上使用否决权的最初表现，其中美国应该是最后一个使用否决权的。范登堡早年间在《联合国宪章》绝不会威胁到人们对主权的需求的问题上，与那些摇摆不定的参议员进行了热情洋溢的辩论，而维辛斯基所做的正好证明了范登堡的观点确实是对的。对于小国来说，这一事件则证实了它们早期的理解——这一赛场并不属于自己。

早期的国际主义者认为，要求有否决权的国家只能在关于战争与和平的事务上使用其否决权，而在稍小的问题上不能使用此权力是不合理的。宪章规定如果当事人在“求和的”辩论时，常任理事国不得使用否决权，只有在某种“威胁和平”（第七章）的争吵发生时否决权才可以使用，然而其用词相当模糊。维辛斯基在使用否决权时非常果断，而美国的默许则意味着一个很重要的惯例在安理会建立初期就已经确立了下来。如果一个常任理事国可以消极地控制非殖民化进程，那么如果它愿意的话，它还会对什么造成妨碍呢？

答案似乎是：非常非常多的事情。起初除了法国偶尔在殖民地问题上投否决票外，基本上都是苏联在使用否决权。苏联对希腊国内以及希腊与其共产主义邻国间的冲突问题的干涉是让人难以理解的。此外莫斯科使用否决权最频繁的还是在一些国家加入联合国的问题上，这些国家往往在过去或者是现在有法西斯倾向，或是新殖民主义附庸国，又或是保守天主教国家。1949 年 9 月 13 日，苏联独自阻止奥地利、锡兰、芬兰、爱尔兰、意大利、葡萄牙和外约旦加入联合国；1952 年 9 月又阻止利比亚、日本、柬埔寨、老挝和

南越加入联合国。其中的一些国家曾不断进行申请，但是往往都遇到同一个阻碍。1955 年 12 月 13 日，莫斯科再次对包括以上国家在内的 16 个国家加入联合国的申请进行了否决。偶尔大国也会严肃地在安全问题上投否决票，例如英国和法国在 1956 年苏伊士危机中，对安理会作出的处罚性判决提出了反对。然而在联合国建立初期，大国的否决权就已经在秘书长的选择这类非国际冲突事务上使用了。而且在这方面又是苏联开了先河，并且还形成了惯例。在随后的时间里，中国也对一个秘书长候选人行使了否决权，因为北京认为这个人并不胜任，美国也在布特罗斯·布特罗斯－加利连任秘书长一职的事件上表示了反对。法国在秘书长选择的问题上表现得也非常显眼——它扬言反对任何不能流利运用法语的人被提名此职。这里如果能表现出什么的话，那就是进一步强调了五个常任理事国的特权。一旦任意一个常任理事国威胁说要使用否决权，那么其他人必然会对其进行妥协，这一情况通常发生在联合国大楼里为它们秘密谈话而专门设置的秘密会议室中。当然这样做肯定比大国直接失去耐性要好得多，但是也必定会中断或减缓决议的过程，最让人不安的就是联合国这一世界组织的实际行动能力受到了削弱。

引人注目的是，美国在头 25 年中就没找到使用否决权的理由——因为联合国议程一般都按照美国的指导进行着。美国第一次使用否决权是在 1970 年 3 月，它和英国同时反对大会干涉南罗得西亚问题。伦敦和华盛顿当时的行动现在已经被人们淡忘了，但是它们的这一举措却预示着时代的变迁，也预示着至少在世界组织的大会中，来自非洲、亚洲和拉丁美洲的国家开始起支配作用，议程也逐渐倾向于讨论非殖民化、南北关系和非洲内战等问题。继而美国使用否决权的次数也越来越多了，尤其是在一些它认为与自身利益密切相关的问题上，例如巴拿马运河、朝鲜会员资格、安哥拉以及尼加拉瓜问题。最主要的是它开始介入中东事务，尤其是阻止其他国家在涉及以色列问题的时候投敌对票。因此具有讽刺意味的就是，苏联和美国使用否决权的记录整个颠倒了过来，例如在 1985～1990 年苏联没有动用否决权，而美国则投出了 27 张否决票。事实上就是，华盛顿和其他四个国家都会为了向对方施压，而在一些被提议的决议和行动上使用否决权。联合国中的少数外交代表承认——即使美国在联合国中是一个妨碍者，那也比它完全脱离这个国际组织要好。这一体系在批评家眼中的弱点如果让现实主义者来看的话，也还是有可取之处的。事实也告诉我们，将大国纳入联合国体系要好过与它们对立。

如果说冷战导致否决权在过多的事务上过于频繁使用的话，那么它给军

事参谋团则带来了决定性的冲击：其间有过多的事情需要争论，这就使东西方国家相互间产生了猜疑。1948 年 7 月，军事参谋团以“联合国各委员会鲜有的直白态度”（尼古拉斯教授语）向安理会报告说局面已经陷入了不可解决的境地。所有早期的计划都慢慢搁置起来，基本理念也已经被人们遗弃，甚至宪章中整个相关的部分都被人们淡忘了。而军事参谋团仍在名义上存在至今，召开例会但是却并不设置议程，这相当于是联合国大家庭的家丑。遗憾的是，正如我们在后面的章节中将看到的那样，军事参谋团成了早期冷战的受害者，所以安理会和秘书长办公室在后来需要进行维和与和平执行任务时，在实际操作上往往会面临力不从心的困境。

在旧金山会议后几年之内，雄心勃勃的安理会就受到了挫折。当时的乐观主义者主张：应赋予这一实体比历史上任何其他实体都要大的权力，然而他们却没有提醒自己的读者和听众——其实所有协议是否能够达成都要仰仗这些有否决权的大国的态度。联合国大会在不断遭受挫败之后，一次又一次地通过全体决议力促五大国达成一致。1947 年末大会设立了一个自己的临时委员会，目的是一旦安理会内国家意见无法达成一致时，这一临时委员会有能力对突发性国际危机作出应对。但是由于这一委员会缺乏实权，所以逐渐地退出了历史舞台。1950 年 10 月，苏联在美国的不断劝诱下最终没有投出否决票，于是大会成功地通过了著名的《联合维持和平决议案》——某事件发生时，在安理会因否决票出现而无法达成一致，并且大部分安理会成员希望采取行动的情况下，大会有权召开会议讨论在事件中可能采取的行动。这也许是有史以来在联合国机构间权力转移方面呼声最大并且也是最大胆的尝试。1956 年大会对苏伊士危机进行的决议使其再次出现在了大家的面前，当然这并不令人吃惊。然而正如我们所见，由于其并不拥有宪政权力（在宪章中），所以也无法约束那个固执的选择否决票的常任理事国。

否决权与国际事务

可以说安理会头 40 年的运行记录，清楚地展现出了 20 世纪下半叶大国在世界范围内对一些事务施压的全过程，其中包括朝鲜半岛、苏伊士、刚果、阿以冲突、中美洲和非洲等地区和国家中出现的问题。安理会参与到了所有这些事务中，于是这些问题的解决就不能仅仅考虑当前的形势了，还要看五个常任理事国是否能达成一致，在这种情况下问题又如何能得到良好的

解决呢?

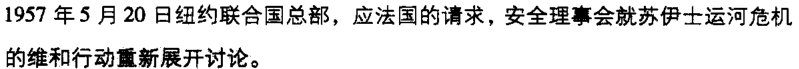
第一个里程碑式的事件就是1950年朝鲜战争。这正是宪章中拟想的那种经典的国际冲突案例，此时安理会中东西方国家之间的紧张态势就表现了出来，同时苏联频繁使用否决权，这都暗示了联合国对事件能作出集体反应的可能性很小。但由于莫斯科遭到了安理会其他国家的暂时性联合抵制（苏联反对以帮助“中华民国”为目的的，对中华人民共和国的排挤），这就使美国控制了局面并对朝鲜采取了“警察行动”。这场战争本身是长期的、紧张的并且艰难的，其成为联合国执行和平任务历史上的最大规模战役。很明显的是五个常任理事国并没有达成一致：苏联对发生的一切表现得极为愤怒，并由于自身的错误使其在抗议联合国采取行动时徒劳而返。苏联再也不会在安理会中缺席，并且也再不会表达自己要以频繁使用否决权的方式来报复西方国家的意向了。当中华人民共和国最终取代“中华民国”的联合国席位时，其对美国的怨恨不仅仅是来自在战场上的对立，更主要是因为美国代表的是它痛恨的资本主义体系。北京坚定不移地反对（现在仍然是这样）任何干涉会员国国内事务的行动。出于以上所有原因，五个常任理事国越来越难达成一致了，当然一些并不重要的问题除外。

1950年7月2日朝鲜战争，美军第24步兵师先头部队到达大田。



因此朝鲜战争中就产生了许多宪章行为和非宪章行为的混合体。联合国的军事行动应该是受到宪章第四十二条限制的——允许各种以维持或恢复国际和平与安全为目的的行动。然而不管是整个安理会还是其军事参谋团都没有在战争中起到重要的作用。大家有目共睹的就是，这次行动本质上就是美国打着联合国决议的旗号进行的一场战役，在许多方面来看这与第一次海湾战争（1991 年）是一样的，有所不同的就是后面发生的这场战争中，那个愤怒并且阻碍美国行动的苏联不复存在了。朝鲜战场上的美国指挥官对华盛顿的美国政府进行报告，而不是向设立在纽约的联合国总部报告，并且参与这场冲突的武装力量除了韩国部队之外，基本上都是美国部队（尽管也有许多其他亲西方国家参与其中，并奋力地在战争中搏杀）。苏联的偶然缺席是使这一调停行动得以实施的首要原因，所以这次行动对安理会在未来行动的批准问题上没有什么太大的裨益。

第二个里程碑式的事件是 1956 年苏伊士危机与匈牙利危机，这给安理会常任成员的立场与惯例方面带来了至少两个后果。对于愤慨的中立国家来说，英国、法国和以色列对埃及采取的军事行动，与苏联镇压匈牙利起义这两个事件在本质上是一样的——大国对小国的入侵，义愤填膺的联合国大会


1957 年 5 月 20 日纽约联合国总部，应法国的请求，安全理事会就苏伊士运河危机的维和行动重新展开讨论。



在期间努力地做了不少工作，但是基本上没有太大的效果。不管是英国、法国还是苏联，它们都为了保护自身的利益而在安理会不利于自己的决议上使用了否决权。所不同的是当感到挫败和气愤的艾森豪威尔向伦敦和巴黎施加压力（尤其是财政压力）以促使它们停止行动时，这两个西欧国家最终都表示了让步。英国从中得出了不能推行美国不认同的政策的结论，法国则不得不让自己减少对美国霸权的倚赖。相比之下，对苏联镇压匈牙利起义的任何抗议都没有奏效，因为匈牙利完全处于苏联的影响支配之下，除非是进行大规模战争（也许是核战争），否则不可能将匈牙利解救出来。而谁也不敢冒如此大的危险——即使是曾轻率提出“削弱”共产主义观点的美国国务卿约翰·福斯特·杜勒斯也不敢。因此，虽然看起来五个常任理事国各自都拥有否决权，并都在安理会中拥有永久性席位，但在这些平等条件的掩饰之下，较强国家和较弱国家的军事力量之间还是存在差距的。

苏伊士危机带来的第二个有趣的后果就是战争后在西奈展开的维和行动。我们在后面的章节中还会对这一问题进行详细的探讨，在这里需要注意的是——五个常任理事国在维和与执行和平工作中所作的国家军事贡献越来越少了。大国同意保持沉默，并采取了袖手旁观的态度。这是冷战带来的另一场灾难，大国的行为与联合国创立者的意图更是渐行渐远了。尽管英国和法国在随后的几十年中参与了一些任务，但是两个超级大国却保持得相当低调，仅仅是以提供后勤保障的方式进行参与。因此，大国不再是主要的安全“供给者”，它们将这些任务交给了非常任理事会员，尤其是像瑞典和印度这类中立国家。由于冷战中的各方都觉得一旦自己将兵力派上战场，那对方就会在这场竞赛中取得优势，所以美苏将这些任务下放给其他国家，并随后开始在不结盟国家中展开了激烈的争夺，在它们而言开始这是唯一可行的方法。美苏的行为就使“最有实力国家在国际安全中承担最大的责任”这一原则成为纸上谈兵，并且也使五个常任理事国的特权显得更加具有时代性错误。它们会继续校订规则并在一些被提议的行动上表示赞同（或至少是不投否决票），但是却很少能在联合国的蓝盔士兵中找到它们的人。

这就是为什么在20世纪60～70年代像刚果事变和一再发生的中东战争，尽管它们都是维护和平和执行和平行动发展中的重头戏，但是却没有对安理会的构造和权力产生太大的影响。当然安理会也明显地并且是再三地介入了这两个事件，安理会中的东西方成员都有自己想要支持的国家，而这些支持的方式可以大致分类为两种。其一就是肯定的方式——外交支持和军事支持；其二是否定的方式——在是否对自己支持的国家采取行动的问题上使用否决权。苏联

在加丹加独立以及随后的内战中，都反复地在政治上对刚果总理帕特里斯·卢蒙巴进行了支持。在此年间莫斯科同样保护着埃及的利益，到了 20 世纪 70 年代初期，美国开始认真地使用起了自己的否决权，主要是为了取消一些针对以色列的敌对性决议。有人担心像 1967 年和 1973 年那样突然爆发的埃以战争会将两个超级大国同时卷入其中——其后果是不可预计的，于是就出现了许多边缘政策以避免这种可怕的预想成为现实。因此安理会就开始频繁地召开会议——会议的气氛是紧张的，其间充满了言语上的对抗。这就标志着冷战已经从加沙地带一路延伸到了纽约的安理会议事厅中。

联合国秘书长——世界第一公仆

每一个常任理事国都清楚地知道自己不可以漠视其他成员的否决，因为正是这一否决权的存在才使自己拥有一定的特权。当一个超级大国坚持认为自己的重大利益受到威胁时，通常安理会成员就难以在政治层面上达成一致。联合国秘书长此时就要委派一些机构来执行管理任务，例如像联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处这样的机构——其任务就是援助那些没有被卷入政治纷争中的难民。当在某个问题上没有过多的分歧时——例如西新几内亚岛和塞浦路斯问题——安理会也非常愿意授权秘书长办公室去发动并协调一项新的维和行动。犬儒学派学者恐怕一定会指出其间的矛盾——要在一些真正关键的问题（朝鲜半岛、中国台湾和阿以局势）上达成共识，其困难程度要远远大于在一些不是很重要的区域问题上达成共识，而这也许会导致一场大战，或者是导致国际安全体系的崩塌。然而这种双重标准是与生俱来的。

正是这一僵局促使联合国中心向着希望迈进了一步，即增强了秘书长的活跃性以及曝光率。《联合国宪章》的第十五章中确认秘书长为这一世界组织的“主要行政首长”，近年来更是有评论员称其为世界第一公仆。这一称呼并不带有恶意，因为秘书长确实就扮演着一个“仆人”的角色，当然这不仅仅是对于安理会而言，对于其他许多联合国机构也是这样——尤其是联合国大会。然而秘书长除了利用自身公众形象产生一些影响的能力以外，却一直没有什么实权。尽管如此，秘书长一职与书记员或内阁秘书长之间还是有区别的，它并不仅仅是一个行政职位，只不过是像“秘书”和“公仆”这样的称呼模糊了这一概念而已。虽然秘书长的公开职责非常明确——就是服

务于世界组织的工作，但是这个人也是被宪章赋予政治职责的，尤其是在一些威胁世界和平的问题上向安理会进行提醒（第九十九条），并向大会提交工作年报（第九十八条）。

秘书长必须保持公正并且不服从于任何单独国家的命令，因此才能保证联合国组织良好的运作。此外，至少在西方自由主义派系以及发展中国家中存在着一个设想——秘书长应该代表世界的意见并应关注世界性事件，尤其是那些令人同情的较弱的会员国以及贫困的社会。然而即使是在最好的时代中，这些要求也是相当苛刻的，因为其间都潜藏着冲突与斗争。较小的发展中国家不可能赞同秘书长成功地扮演一个大国意愿执行者的角色，并且如果秘书长过多地关注安全问题的话，又会给自身招来批评——认为秘书长将社会公正放到了一边。然而冒犯五个常任理事国的结果通常都是悲惨的。即使是卡洛·哥尔多尼在《一仆二主》一书中描述的那个身手敏捷的英雄在这里，恐怕也要遭遇不幸。

在冷战的紧张局势中，秘书长的任务更是艰难。第一任秘书长特里格夫·赖伊几乎是从自己上任的那一刻开始，就认为自己的政治职能是非常重要的。但是在朝鲜危机中，他在安理会推行反朝鲜决议并力促大会赞同和平统一决议的行为，注定了一旦愤怒的苏联重返联合国，那么他的影响力必将被削弱。具有讽刺意味的是，正当苏联拒绝与赖伊合作并反对其续任的时候，约瑟夫·麦卡锡和他的追随者对世界组织发动了攻击——在美国掀起了反共热潮。在1952年末赖伊被迫辞职之后，坚定、精明，并且还是一个务实的理想主义者与改革者的达格·哈马舍尔德，成为继任这一艰难工作的最合适人选。在其上任的前几年中，他就谨慎地创立了一套方法——在幕后以外交手段解决疑难争端。哈马舍尔德更好地扮演了赖伊曾有些过多公开颂扬的所谓调停者的角色。

毫无疑问的是，哈马舍尔德的表演在苏伊士—匈牙利双重危机中达到了高潮。由于哈马舍尔德几乎是创造了奇迹，所以这一故事值得用比本书中更长的篇幅来叙述——哈马舍尔德在五个常任理事国中牵线搭桥，其中三个常任理事国指责违反国际法和《联合国宪章》本身的行为；计划首先通过紧急大会会议审议，然后通过紧急安理会会议审议，最后又回到了大会会议中；计划中使用的语言是经过仔细推敲的，目的是既可以推动和平进程，又可以帮助大国摆脱困境；明确地说就是在不到48小时的时间内，一个关于如何配置加沙—以色列边界上的埃及和以色列军队的国际维和任务（联合国紧急部队）计划就出炉了，并且最值得称赞的就是这一计划还成功地被所有人接

受了。当危机过去一年之后，哈马舍尔德毫无异议地连任秘书长一职，他向大会表示自己在履行职责的时候永远愿意接受大会的指导；而哈马舍尔德"为了协助弥补宪章和传统外交有可能造成的体系内真空地带"，也有几次在没有任何指导的情况下采取了行动。这是秘书处最为深刻的自我评价，对此没有任何人表示抗议，当然包括苏联在内，只不过它们对秘书处扮演的角色感到越来越不快了。尽管如此，由于之后还是不断地有不和谐的声音出现，所以秘书处过于轻率地作出了联合国主权会员国将来会自动认可自己决定的假设。吴丹和库尔特·瓦尔德海姆这两个继任秘书长都先后与不同的常任会员发生了冲突，至于之前提到过的布特罗斯·布特罗斯-加利，在1996年由于美国的反对而没有能够连任秘书长一职。

虽然秘书长的职责在第十五章中得到了严苛的阐明，但是事实证明这一职位具有更为重大的意义。在1960~1961年的刚果危机中，哈马舍尔德与由本奇、安德鲁·科迪埃和布赖恩·厄克特组成的特派组成为行动的指挥核心；具有象征性的是哈马舍尔德在其"调停"和"填补真空"的途中，在一架从刚果飞往北罗得西亚的航班上不幸逝世。而此时，大会正指望他成为世界纷争的解决者，甚至是五大常任理事国也发现秘书长办公室越来越有用了。

对于秘书长来说，不管是超负荷运转，还是某些事情遭到重要会员的强烈反对时，其所要面对的危险都是巨大的。比如说秘书长库尔特·瓦尔德海姆于1977年飞往阿尔及利亚，并且还带回了波利萨里奥解放运动的人质。谁会出面反对这种行为呢？而瓦尔德海姆的继任者吴丹的赌注则下得更大——他顶着美国的猜疑而力促多国就结束越南战争的问题进行磋商；除此之外更为冒险的是，他在1962年主动出面缓和古巴导弹危机。在古巴导弹危机中，战争与和平的最终决定权很明显是在华盛顿和莫斯科的手中，其他所有人都只能起到很小的作用或者是根本说不上话——这就是冷战中两极世界的本质。直白地讲就是联合国和秘书处在较重大紧急事件中只能扮演一个二流的角色——只有"两超"认为非殖民化、发展等事务不会影响自己的安全利益时，它们才会默许世界组织处理这些事务。然而有一个不可磨灭的事实就是，秘书长确保了1914年或1870年后的世界持续地向前发展。在许多较小的冲突事件中，秘书长及其办公室通常都扮演着领导的角色。即使是在大国间意见不合时，秘书处在理论上还是一个愿意协助解决争端的公正机构，或者是扮演着一个值得信赖的使者的角色。

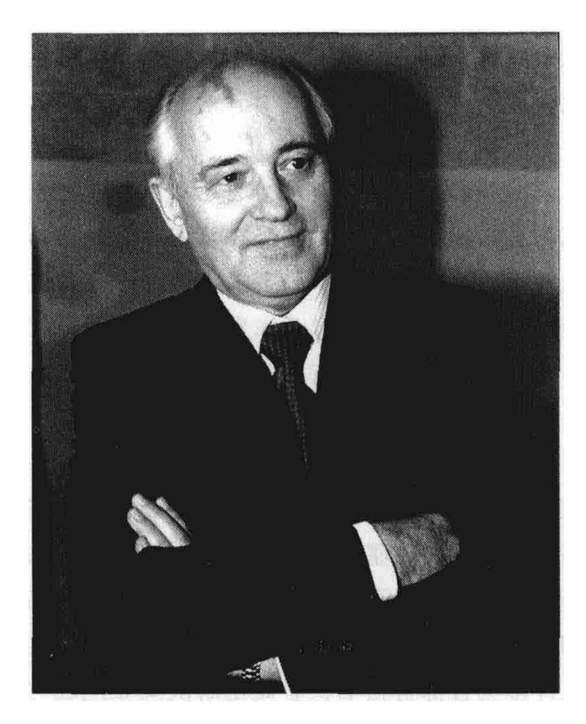
逐渐，越来越多的国家都不得不承认设立秘书处的重要性——在解决争

端的过程中，这一机构并没有从中弄权，而是扮演了一个积极的角色。弗兰克教授和诺尔特教授恰如其分地表述道：

[到20世纪80年代中期]，有时候秘书长独自捍卫着自己心中理解的世界秩序的最低标准，他们成功地将自己扮演的角色与接受会员国命令的政治机构区分开来……虽然大会发表着越来越多的意见，如果五个常任理事国直接达成一致的话，安理会的举动也更具有决定性；但是在宪章规定的权限范围内来说，联合国对外面真实的世界是否能够起到有益的影响，主要取决于秘书长能否良好地履行其职责。

这两个作者随后还描述了在20世纪80年代至90年代初这段时间内多达17次的“调解”行动，其中一部分是由安理会授权的，有一部分是由大会授权的，剩下的一部分是秘书长自己主动着手开展的。很明显，冷战的结束提供了很大的帮助，莫斯科和华盛顿对任意第三方参与世界事务的国家的猜疑减少了——事实上，它们在许多场合都将秘书长看做是解决疑难问题的有用工具（傀儡）。通常情况下都是由秘书长精心挑选的特使或特别代表进行穿梭外交，不管是在局势紧张的地区还是在一些像日内瓦一样中立的地区都是这样。其中确实有一些小规模的问题，比如说圭亚那—委内瑞拉边界争端，或者是新西兰与法国间在后者的太平洋核试问题上产生的争论；但是其他问题确实属于关系到维持世界和平与安全的重要问题，例如监督柬埔寨选举和促成中美洲安全协议。然而也并不是所有外交任务都是成功的，万斯·欧文在1992～1993年试图阻止波斯尼亚屠杀时就是无功而返，其对任务的履行能力至今都是人们争论的话题。当然，如果冲突中的一方或者双方都愿意选择战争而不是协商，又或是一个大国在调解任务上泼冷水的话，那么中立调解就无法正常地进行了。

因此联合国秘书处在国际事务中的角色转换受到了各处改革派的欢迎，但是具有讽刺意味的是——秘书长行动范围的扩大完全要取决于超级大国是否允许。也就是说联合国中根本的统治集团是没有任何改变的。现在，联合国任务的数量开始逐渐地增多，这是因为冷战的冰霜开始融化——大约从1987年开始，冷战的局面就开始逐渐地得到缓和，因为苏联的新领导人米哈伊尔·戈尔巴乔夫开始推行自由化政策，并且西方也慎重地作出了回应。联合国、安理会以及秘书长办公室都是冷战解冻的获益者，因为戈尔巴乔夫不断声称莫斯科现在愿意与联合国合作并将授权联合国采取行动，以此表示与



米哈伊尔·戈尔巴乔夫，1985 年至 1991 年任苏共中央总书记，苏联的改革和“公开性”的创始人，他的改革政策导致了苏联的解体。

联合国和解的姿态，此举对其国内的改革议程大有裨益。

大国在安理会上的转变所产生的结果是革命性的。五个常任理事国成员汇聚一堂，破天荒地开始以一种全新方式对一个又一个问题进行磋商。因此《联合国宪章》中最初赋予它们的职责得以履行，此外它们对秘书处的需求也越来越大，并且还对越来越多维和行动进行了授权。事实上，中国代表通常在安理会中选择弃权，他们对行动提出警告——因为他们不愿意看到新激进主义的发生，行动可能会干涉会员国的国内事务，而且这样做很可能会导致之后不停地发生类似的事情。但是，这仅仅是一个警告，而不是否决（大国还是能够作出决议，因为弃权票也正好符合了宪章中第二十七条的内容——“全体常任理事国成员表决”）。相对而言苏联的举措更加可圈可点，它不仅投出了肯定票，并且还非常愿意在帮助解决地区争端的过程中发挥主要的外交功能，此外它也不再以冷战的标准来衡量第三世界争端。安理会五大常任理事国共同作出的决议，以及秘书长又一次的“调解”任务终于使两伊战争在 1988 年落下了帷幕。随后，秘书长同样通过磋商促使苏联从阿富汗撤军，并且在这一过程中还保全了莫斯科的脸面。秘书长同时期的成果还有古巴从安哥拉撤军以及纳米比亚独立，这两个事件都受到了安理会的密切关注。乔治·赫伯特·沃克·布什开始谈论“新的世界秩序”几乎没有让人感到惊奇。情况就是这样，唉，虽然持续的时间也不都是那么长。

应对伊拉克战争

随后发生了另一个意外事件——1990年8月，伊拉克明目张胆地对科威特进行了入侵。回顾往事，我们可以清楚地发现萨达姆·侯赛因在发动攻击时误判了当时的形势——他错误地估计了美国的决心、美国的军事科技、阿拉伯的态度以及整个世界的看法。除此之外，他最大的错误就是——并没有认识到自己的行为恰好成为《联合国宪章》第七章中谈到的经典案例，而安理会对此是可以授权采取军事行动的。萨达姆的行动正是1944~1945年的计划者预期会发生的完美实例，其符合程度甚至超过了在朝鲜发生的案例，因为萨达姆的行动中并没有卷入一个缺席的、愤愤不平的并且拥有否决权的大国。五大常任理事国都没有要阻止安理会行动的意思——戈尔巴乔夫正努力改造苏联并希望获得与西方的友谊；中国在对一个会员国侵略另一个会员国的行为采取行动的问题上也不会投否决票；英国和法国则始终与崛起的美国站在同一条战线上。此外，侯赛因在本地区有很多敌人，他在滥用权力损害人权的问题上臭名昭著，甚至他看起来就是一个标准的坏人（虽然希特勒与他性质一样，但希特勒的小胡子对许多西方漫画家都产生了影响）。现在发生的一切等于是一个新的阿比西尼亚危机或者是新的莱茵兰危机，只不过当时无能的国际联盟不复存在了。即使是那些认为美国政府在采取军事行动时有特殊的自私动机（即认为美国政府试图通过这次军事行动确保自己的石油供给，并涉足中东地区事务，或是检验其在20世纪80年代中的巨额国防支出是否取得了相应的成果）的批评家，也必须承认这场对伊战争在国际法上是完全公正的。

更让人吃惊的是，安理会在伊拉克发动侵略的当天下午就对这一行为表示了谴责。并且在随后的几个月中，安理会还通过了另外11个决议，这些决议首先是授权对伊拉克经济制裁，然后是进行海上禁运，最终是授权对伊拉克使用武力。事实上，这些决议并不是完全按照《联合国宪章》的规定来执行的，让我们来看一个实例——伴随着联合国军事参谋团的失效，并且苏联和中国都同意采取制裁但是都不愿意参与其中，所以针对伊拉克的军事作战其实质就是一场在美国领导下的联合战役，而且美军士兵在联合部队中占到了很大的比重。成功的军事行动并没有导致某种更加持久的安全措施的产生，例如像政府允诺为协助联合国完成在该地区的目标而做好军事武装的准



1990 年 11 月 29 日，联合国安理会会议投票表决处理伊拉克问题的议案，该议案要求伊拉克必须在 1991 年 1 月 15 日之前从科威特撤军，否则将采取一切必要措施解放科威特。

备（正如第四十三条所述）。因此，谁也不能保证当今后再次发生类似伊拉克造成的危机时，人们是否能够作出像 1990 ~ 1991 年间一样的反应。

说到这里顺便提一下，类似于这样对国际危机的处理在之前是有先例的——1982 年的马尔维纳斯群岛战争。这场冲突并没有涉及中国和苏联的任何利益，同时不论是谨慎的法国还是更有帮助的美国都不会对英国反攻阿根廷一事进行抗议。如果它们有选择的话，会员国都不愿意被紧紧地约束着并且按照规定去做，而是希望根据每一个紧急事件中是否有常任理事国成员参与来选择立场——事实也证明它们确实是可以选择的。

虽然实用主义外交看起来很难让国际主义者信服，但是这也许是一个明智的选择。五个常任理事国之间的联合往往是脆弱的，这一点即使是在冷战结束之后也没有改变。未来有危机发生时，如果一个拥有否决权的大国反对采取行动的话，那么安理会在这个问题上将无能为力。如果是一些不同（这里指的是低）等级的争端发生时，安理会才可以开始考虑应对的措施。在危机发生时，其发生的地理位置和国际法一样，都是人们密切关注的方面——人们都会考虑："冲突是发生在本土附近，还是发生在远处呢?" 毕竟除了美国之外，不管是其他常任理事国，还是像印度和巴西一样不断争取安理会常任席位的地区大国，它们都不具备将自己的兵力运送到地球的另一面并在行

动中获取胜利的能力。因此如果在远方发生大型冲突时，自己仍然保持积极并始终坚持奉行和平执行的常规政策的举措是不明智的。如果冲突属于小规模的国内战争，那么联合国外交官将被委派进行和平磋商，然后也许蓝盔维和部队将在其中发挥作用。但是为什么要盲目地预先进行这种行动呢？

尽管在针对伊拉克的行动中已经有人提出了类似的警示，但是对于联合国安全体系（尤其是在美国人眼中）、安理会形象、《联合国宪章》的创作者以及法规来说，这次行动毫无疑问的是一场胜利；虽然萨达姆·侯赛因在随后的十年中还是保持了在巴格达的统治力，但这丝毫也没有改变这次行动胜利的本质。这次行动给20世纪90年代维持和平以及和平执行的行动画上了句号，联合国官员以及他们的外围支持者都心满意足地期盼着世纪末的来临。然而，在安理会对这一经典案例的处理基本接近尾声之时，一些更为不同并且更为艰难的挑战开始浮现出来，这些挑战有可能会撼动联合国体系的根基，并且也对世界组织是否有能力完成宪章中为人类制定的崇高目标提出了极大的置疑。

联合国面临的重重挑战

这些挑战就是20世纪90年代初发生的纯内战、种族和宗教暴力、大规模侵犯人权、权力的崩溃以及人道主义危机。这些冲突在实践和操作上都对联合国的维和能力提出了挑战，在随后的章节中我们将对此进行详细的阐述；安理会和大会对这些挑战的看法都与我们息息相关。因为安理会在沮丧地获悉南斯拉夫、海地、索马里、中非、高加索和其他许多热点地区发生的惨案时，他们只能对其表示谴责，相比之下最近发生的伊拉克危机处理起来可要简单得多了，这是非常具有讽刺意味的。

为什么20世纪90年代中发生的众多危机对联合国体系造成了严重的威胁呢？第一个原因是：宪章中完全没有提及类似发生在海地和索马里的内战和社会构造崩溃的情况。正如我们所见，之前在1960年发生的刚果危机为联合国的行动树立了一个指导方针，然而此时该方针却完全无法发挥作用——因为此时根本就找不到一个真正意义上的政府，那么世界机构又能与谁合作解决问题呢？

第二个原因很简单——在过短的时间内出现了过多需要联合国帮助的事件。安理会在面对一个紧急事件的时候，首先要对这一危机进行全面的了

解，然后才能决定采取何种措施，因此当柬埔寨、卢旺达、莫桑比克、海地、科索沃等危机接踵而来的时候，安理会根本就无从下手。然而如此多的人都迫切需要联合国的帮助，并且一个非常重要的事实就是——世界媒体每天都将这些灾难发生的情况传递给公众。对于安理会来说，能够了解并处理这些危机中的1/4就已经是一个团体所能做出的壮举了；如果要全部处理这些危机，哪怕只是稍微进行一些处理也是不可思议的。但是这些危机又是宪章命令它们必须作出处理的，议事法规专家、投票者以及发狂的民众也都指望它们有所作为。

第三个原因就是安理会在执行命令的时候，出现了总体性资源稀缺的问题。当然，安理会成员能够摆脱冷战期间的摩擦与斗争，逐日开展紧密协作已经足以让人振奋了。大国只是偶尔地（例如在20世纪90年代早期，俄国对针对塞尔维亚的行动感到不安时）使用否决权。而且现在当非洲发生巨大惨案的时候，五个常任理事国都没有什么隐秘的动机。不过要达成一致并授权一项新的联合国行动仍然是一个缓慢的过程，救济与和平执行代表团往往都在最大的伤害已经造成之后才抵达事发地；但是大国在大多数决议上还是非常紧张的。问题在于由于没有一个有效的军事参谋团，并且也没有会员国提供常设的武装力量，所以每一次任务的展开都要将所有事情从头做起。可以说，安理会在世界某些地方授权一项新的行动是很好的一件事情。但是此时秘书长可就不是那么幸运了，他必须毕恭毕敬地在会员国间来回周旋，试图邀请它们提供士兵、警察、行政官员、后勤支援以及食物供应。一些国家愿意为中非的行动贡献自己的兵力，并欣然提供食物供应；但是却拒绝将自己的部队派往波斯尼亚，以解决塞尔维亚人和克罗地亚人之间的纠纷。一些国家很乐意自己的军队参加维和，但是在面对和平执行的时候却开始回避。所以，每一次任务都是由全新的不同国家联合执行的，它们中的大部分都缺乏真正的执行能力，只有在受到军事和财政援助之后它们才能够发挥良好的作用。这种承诺与履行之间的差距不可避免地损伤了安理会的声誉，并使联合国不断增加的行动招来更多的批评。

最后一个原因就是所有行动都花费巨大。通常维和预算都是独立于整个联合国预算的，摊派方式也有所不同。由于劝说所有国家为国际组织的正常行动开销付账特别困难，所以每一次为新的维和行动筹措资金支持都是一个极大的挑战。1993年，维和开支要比整个联合国的常规年度预算高出两至三倍，这还是有史以来的第一次。这些额外的负担更多的是由五个常任理事国承担，而不是那些相比之下更为贫困并且也没有享受如此多特权的会员

国——这样才比较合适，因为主要还是由常任理事国对行动的开始进行授权。然而并不是所有人都这样认为，1994 年年末美国共和党在国会掌权之后提出要重新探讨美国所承担的联合国会费（大约占联合国维和预算的 28%），这使情况更加恶化了。所有同时代的人都认为这一要求是与财政有着密切关联的，此外要求进行调整的政治家对世界组织表现出了极端的无礼与轻蔑，这一要求使秘书处在进行工作时显得步履蹒跚，还破坏了联合国的财源与地位，并且使其他会员国对美国国会展示权力的行为感到又惊又气。

以上的所有危机造成的后果就是——使联合国在 20 世纪 90 年代中期处在紧张的态势当中。当然在这些多层危机中，联合国还是默默无闻地做出了一些成绩，关于这些我们在后面还将详细地阐述。事实上在 1995 年或是 1996 年，这个世界组织已经让自己透支了。早期那些热衷于以“自愿联盟”形式加入维和任务的会员国，在随后的短短几年内就开始对不断的捐赠付出产生抱怨了——它们要为所有行动买单，甚至还要为每一个派往新危机地区的分遣队提供资助，这一切使哪怕是最衷心的会员国都失去了耐性。20 世纪 90 年代中期发生在索马里、卢旺达—布隆迪以及波斯尼亚的三场灾难，不仅仅是给联合国的能力罩上了一片乌云，而且还造成了一些棘手的问题——关于主权、责任和公正的问题。当会员国崩溃并且在宪章中无法可依之时，安理会应该奉行何种指导方针呢？在授权了众多干涉行动之后，安理会国家是否还有理由期望那些并未参与决策的非安理会国家能够一而再再而三地，对秘书长恳请援助的举措作出反应呢？而且，如果说一个类似于印度这样的国家为联合国的维和/执行任务作出了比其他大多数国家都多的贡献时，那么它为什么不可以在安理会中拥有一个永久性席位呢？

变革的呼声与争议

在这个世界组织即将庆祝自己的 50 周年诞辰之时，要求革新与变革的呼声也日益高涨起来。在所有热烈的争论中，人们在安理会改革的问题上产生了最大争议，其中包括安理会的组成、权力以及运作的形式等问题。其中人们讨论最为热烈的就是否决权和五个国家对否决票的使用权这两个相似的问题。

对于这个国际组织而言，现在它已经运作了 50 年并且在期间也产生了不少的变化，所招致的批评也是数不胜数，所以重新对自己的结构进行审视

是很好的也是非常重要的一件事情。日本和德国虽然在半个世纪之前是这个大联盟的敌人（现在在宪章第五十三条中提到的“敌对国家”仍然涉及了它们），但是现在它们对联合国预算的贡献已经分别排在了第二和第三位，它们也认为自己有权在安理会中拥有永久性席位。而对安理会目前席位设置最为不满的呼声来自发展中国家，尤其是像印度、巴西和墨西哥这些较大的国家。在它们看来，五个战胜国从1945年拥有至今的特殊权力属于时代错误，况且英国和法国当今的世界地位也过低了。在冷战大大地限制了安理会能力的时候，人们对其也不会有过多的期望，但是现在联合国已经步入了1990年后的行动主义时期，现有的计划就过于不尽如人意了。因为除了在巴尔干地区以及新近在前苏联部分地区展开的尝试性行动之外，安理会所有在干涉（或不干涉）问题上的决议全是关于南部国家的。在新德里和巴西利亚看来，有关安理会接纳像日本和德国这样的富裕国家为成员，而不考虑发展中国家参与其中的想法简直就是对自己的侮辱。如果现实得不到明显的改变，那么安理会的权威及世界上许多人心中对其的尊重将会被进一步削弱。

但是这一改变又从何谈起呢？本书的最后一章将对安理会改革的问题进行讨论，届时大家将看到，所有意在变革的提议一旦提出就会立即产生相当大的争论；甚至是在期望改变现存系统的发展中国家之间，这一争论也同样存在。因此要在最平静的时期进行结构调整，就需要提出一个睿智的、有说服力的并且能够被所有参与者接受的意见来。但是即使到了今天，大家对应该怎么做还是缺乏共识，而且在20世纪90年代中期，联合国在如何处理众多危机的问题上正经受着严峻考验，此时要完成结构改革更是不可能的。联合国作为世界组织来说是独一无二的并且也是不可替代的，虽然它至今仍然是国际体制的核心，但它毕竟是建立在50年之前的那个已经过去的时代当中。许多有价值的对外授权和大会新近成立的委员会所作出的努力都成了无用功。外界一直呼吁联合国进行一次“重大的改革”，并且也对美国国会议员在联合国摊派份额拨款的问题上拒绝投票的行为进行了批评。虽然大家都要求“改革”，但是不同的国家、非政府组织以及个人对这个词的含义都有着自己的理解。参议员耶西·赫尔姆斯心中精简联合国机构的想法，和印度政府争取在安理会中获取永久性席位的意图恐怕就没有什么共同之处。

简而言之就是时机不对。即使更加谨慎地提出在安理会中增设少许非永久性成员席位这样的建议，也是不可能被采纳的；更何况是涉及重新设立军事参谋团的提议，以布赖恩·厄克特为首的一部分人提出的建立向安理会负责的联合国常设军事力量的建议更是不可能被采纳。而20世纪90年代中期

新提出的分配资金建议——类似在国际财政事务上征收很小比例的税收以供联合国行动使用——在共和党的反对下并未被采纳。大概在一年之内，所有意在授世界组织以权力，并使其更加符合宪章宗旨的期望和计划基本上都破灭了。也许在当时，这并没有国际主义者想象的那么糟糕。在联合国正在进行 18 项维和与和平执行任务、正遭受着预算危机并且其最强大的成员之间也在不断地进行争论的同时，人们要求以深刻并且显要的方式对联合国构造进行改变，此举也许可能导致这一组织瓦解和崩溃。联合国需要一些喘息的时间，收起一些雄心壮志并减少采取容易引起争议的措施。



布赖恩·厄克特，1974～1986 年任联合国副秘书长，他是联合国主管处理危机的负责人，擅长于中东事务。

而这也就是科菲·安南接替布特罗斯·布特罗斯－加利担任秘书长的真正意义。这两个人全都为世界组织作出了杰出的贡献，不同的是安南表现出了更为圆滑的政治态度，他可以与难处的美国政客融洽相处、更好地重振官员士气并且前进的步伐也更为稳健。安南领导秘书长办公室与安理会一起共同发挥着作用——他结束了几项行动并且在展开新行动时表现得极为谨慎。其中包括自 1999 年开始的对东帝汶问题的处理，即在联合国的帮助之下东帝汶按部就班地向独立进行了成功的过渡。联合国预先以务实的方法阻止危机的发生，并且还对冲突后重建的措施进行了改善，这些都使他表现得更为胜任。因此美国公开的政治敌对情绪也随之减小了。秘书长强烈地感觉到了世界的要求与其资源之间产生了可怕的差距，并且这一差距还在不断地扩大，同时他还认为这一切都需要仰仗富有的会员国自愿来进行帮助。但是他同样清楚对这些会员国进行说教是没用的，不如推行某种政策对它们进行无声的教育反而能达到更好的效果。此时许多任务仍然在执行中，并且一些一触即发的洲际问题也是挥之不

去，例如：磕磕绊绊的以色列—巴勒斯坦和平进程、印度和巴基斯坦在克什米尔地区的不断争吵、萨达姆·侯赛因的不断威胁以及当时最新爆发的非洲屠杀（刚果与塞拉利昂）。

因此虽然说不上是变乖了，但是安理会的大部分成员在进入21世纪之时所抱的态度都是谨慎的。如果说五个常任理事国曾经被变革的思想所吸引的话，那么现在这一思想已经不再能够吸引它们的注意了。大国开始偏重于实际行动而不是探讨理论，这一观点协助美国政府在全额恢复世界组织开销摊派份额的问题上对国会进行劝说。虽然安理会内在类似巴勒斯坦问题或如何处理伊拉克的问题上存在着不同的观点和方法，但是总体来说它们的合作也并没有出现什么太大的问题。我们在前面提到过，虽然联合国仍然要面对地区冲突的重要议程，但是这些冲突不管是在数量上还是在激烈程度上都不及20世纪90年代间发生的那些危机。尽管有许多事务分散大家的注意力，但是安南还是成功地将越来越多的注意力引向了非洲——这片面临着一系列巨大挑战的大陆；不仅如此，安南还成功地使舆论认为，对非洲社会的援助不仅仅需要财力的支持（当然这是最重要的），还需要联合国各个部门连同众多非政府组织以及教会进行通力合作，当然国际商业活动也发挥着不可或缺的作用。在这种整体大局观之下，安理会成为众多参与者中的重要一员——因为任何团体都需要一个守夜人和警察来保障或维持安全，并且更为重要的是所有人都期望国际社会保持安定与繁荣。

9.11恐怖袭击

2001年9月11日，基地组织实施了一次飞机自杀性撞击的恐怖事件，打破了平静的局面。这一事件造成了极为严重的后果，人们迅速认识到一种由侵略国引起的不同形式的安全威胁正在考验着这个世界。这一事件对纽约这座城市造成了可怕的打击，并且也暗示着任何人在类似的事件中都不可能获得安全——在这次袭击发生的早晨，联合国大楼内的人员也被疏散了出来，因为谁也不知道下一个目标会是哪里。在这一事件之后，安理会和大会都理所当然地希望加强在反恐怖主义活动方面的团结与合作。

在21世纪之初发生的这次基地组织袭击事件，使国际体系的多维性在随后采取的一系列行动中得到了充分的展示。这些行动中的大多数都不需要国际组织费神，但是这些行动的开展提出了对建立类似全球社会的要求。各

地中央银行、警察和安全部门之间的合作给人们留下了深刻的印象，其中包括对华盛顿的直接要求作出反应、冻结所有与恐怖组织相关的资产并且追捕混入本地区的恐怖分子。国家以恐怖行为作为对抗自己国内恐怖分子或革命运动的手段，在这一点上它们极为相似。

这些反应同样给联合国带来了一些更有挑战性的后果，并且也对稍前段落中说到的整体手段提出了挑战。不管恐怖主义潜伏在哪里，国际组织现在已经整装并将焦点汇聚在恐怖主义上——宪章中增加了针对恐怖主义的相关条款，于是任何会员国在镇压类似种族分裂集团这样的国内反对者时，就可以依据宪章中的这一法令来证明自己行动的正当性。但是如果某些国家刻意利用该法令的话，可能会进一步削弱国际人权制度——而违法侵犯人权的问题已经很难处理了。联合国提倡者在随后的几个月中，在针对阿富汗的塔利班及基地组织武装力量采取军事行动的本质问题上也产生了担忧。所有人都可以看到，并且白宫方面也愿意声明——这次行动基本上就是美国的行动，美军在其中发挥的作用甚至要超过了它在第一次海湾战争和朝鲜战争中的表现。虽然这次行动中也有其他国家作出贡献，并且美国政府不断公开表示这是一次全球联合对抗恐怖主义的行动，但是这些花言巧语也不能掩饰一个事实——该行动只不过是五角大楼为了执行总统命令而采取的另外一个行动而已。自 1950 年以来，大多数的美国军事行动既没有获得安理会的批准（越南与中美洲），也不属于安理会在认为超出自己权限范围（朝鲜、第一次海湾战争、摩加迪沙和阿富汗）时“外包”的行动。虽然大国通常都任性并且苛刻，但是自由国际主义者可不希望联合国主要的安全机构在 21 世纪刚刚开始之际，就受到美国这个世界最强并且最为自信的成员的控制——尤其是因为美国还列出了一个未来可能进行处理的流氓国家和邪恶政权的名单。

第二次伊战的考验

一年之后，那些让自由主义者担心的事情终于成为现实——白宫作出了推翻萨达姆·侯赛因的统治的决定，然而这一“自卫”行为很难用宪章中第五十一条的内容来进行解释。正如我们所见，安理会在 2002 ~ 2003 年之间就是否对伊拉克开战的问题进行了争论，而讨论得更为激烈的是，美国能否适应体系以及美国应如何适应体系的特殊问题。对于法国、德国以及世界上其他地区的反美批评家来说，这个问题的严重性和恐怖主义是不相上下的。

人类议会如何管理一个2003年军费开支为同年度世界其他国家军费开支总和的过于自信的国家呢？具有讽刺意味的是，人们现在慢慢地不再对五个常任理事国的特权进行争论了，而是开始对美国在当前社会体系中独一无二的单极地位展开了激烈的、国际性的讨论。其实这一挑战早在1945年美国总产值几乎占世界总产值一半的时候就已经出现了，但是那时的美国由于处在政治领袖的地位，所以通常还是愿意约束自己不奉行单边主义；并且它对重组后的国际体系也寄予了很大期望。在半个多世纪后，华盛顿和美国核心地带的多边主义情绪已经衰退了，这一切在安理会陷入的僵局中得到了体现。这一迹象还同样显示，如果美国政府得到了国会的支持，那么它就会按照其喜好去行事。

然而在其他方面，对于任何熟悉20世纪60年代摩擦冲突的人来说，安理会内部在伊拉克问题上的争论绝没有新意，因此他们也不会感到非常惊奇。法国再次坚持自己的否决权，除非华盛顿计划的对伊军事行动是在安理会严密控制之下的；美国已经对萨达姆·侯赛因公然挑衅之前17项决议的行为失去了耐心，所以决定在没有得到任何特殊授权的情形下就开始行动。巴黎和华盛顿之间相互贬讽的情况实在是让人感到惋惜，其表现让人感到非常幼稚，但联合国并没有失去作用，因为拥有否决权的国家通常与其他国家表现得不同。英国首相托尼·布莱尔密切地注意着美国的动向，并积极地在达成妥协方面作出了努力，这样做的意图也就是为了避免美国彻底地脱离到整个联盟之外，英国的这一举措不禁让人想起了其1943～1945年在古巴导弹危机以及越南战争期间所奉行的类似的英式政策。当时那些声称联合国已经“遭到失败”的人并没有抓到要点。事实上是有人触动了这个1945年体系中与生俱来的某个弱点（保险丝）。英国人之所以这样做，不是为了减轻众多美国民众的愤怒与偏见，因为他们仍然错误地估计世界团结是可以期待的；他们这样做也不是为了驱散联合国支持派和许多外国政府心中的阴霾，因为他们已经看到了安理会内部的争执正愈演愈烈，并对其可能造成的长期后果深感忧虑。世界组织最终要依靠人民和政府的广泛信任，这一范围包括美国以及其他所有国家，只有这样它才能够发挥良好的作用；一旦这一信念发生动摇，那么自私的解决方案就必将浮出水面。

所有这一切使安理会站到了一个错综复杂的路口上，并且还要面对一个高度混杂的议程。正如前文所述，安理会仍然在处理一些长期存在的国际安全问题，涉及的范围包括中东、南亚和巴尔干地区。它不仅在中亚参与了选举监督并对职责的履行进行观察，而且还参与了阿富汗整个国家的重建。此

外，西方和中非出现了或者是正在郁积类似发生在苏丹那样的巨大挑战。虽然面临的挑战数不胜数，但是安理会最强大的成员却坚持认为必须把对恐怖集团的战争以及在伊拉克开展的军事行动放在首位，否则华盛顿将只与联合国进行选择性的合作。这些问题中的任何一个都可能使美国中断与联合国的合作，可是其他会员国或秘书长办公室在这些问题上都无法从宪章中获得相应的指导。在某些问题上还需要采取行动以防止美国与他国发生冲突——这一冲突如果不是直接诉诸武力，那么就必定发生在资源竞争或是争夺大众注意力的方面，例如人们对苏丹侵犯人权问题与日俱增的关注，就可能被美国搜捕基地组织成员的行动所遮蔽。最终，伊拉克问题还是不断困扰着联合国，并且这一世界组织在执行由安理会授权的“食品换石油”计划时，出现的腐败事件也削弱了其自身的权威性。

1967年11月22日纽约，联合国安理会一致投票通过了英国提出的决议，决定在中东建立一个合理并持久的和平秩序。



安理会在当前世界面临的问题要比其在1946年面对的问题复杂得多。然而，除了1966年增设的轮值席位之外，安理会不管是外在形态，还是在部分拥有特权的会员资格问题上都没有什么变化。如何让五个常任理事国的行为能够使其他会员国感到满意还是一个难题，事实也确实是这样的——联合国60周年（2005年夏秋之际）时，有人在政府间谈判的过程中提出了新增有否决权国家名额的问题，而这一问题迅速地被撂在了一边。人们公认安理会与刚刚建立时相比，其工作的方式和方法都发生了改变，而这些都是它在60年间不断地与挑战国际和平的行为进行斗争，以及不断地获得成功或遭受失败的过程中实现的。由于世界现在还遭受着“战争灾难”的破坏，洲际威胁与国内冲突也展露出杀机，大国也必定要在国际舞台上发挥突出的作用，所以类似于联合国安理会这样的机构的存在还是非常有意义的。然而现在这个能力受限并且经常产生不同声音的安理会，是否就是那个能够为所有人提供真正的国际安全的机构呢？几乎没有人会对这个问题作出肯定的回答。1945年体系在修改时能够不考虑重大的骚乱、战争以及世界秩序的重建么？同样，对于这一问题的回答还是没有多少人会给出肯定的答案。因此，不管我们喜欢或者不喜欢，我们都不得不背负着这个巨大的难题生存。所有人都认为国际组织目前的构造存在一定的缺陷，然而大多数人都认为如何修补缺陷的问题依旧任重而道远。

第三章 维和与战争

维和制度的发展

在所有我们关于联合国的印象和思想中，最为熟悉的画面就是——蓝盔士兵在停火区巡逻、向背井离乡的村民发放食物以及对选举中心实施保护。当联合国良好运作时（有很多这样的例子），它也许就是我们共同人性的最高表达形式之一，同样也是人类进步的证据。尽管人类在过去世纪中的可怕行为与罪恶已经成为不可磨灭的事实，但是我们确实还是取得了进步。很多事情还是值得我们回想的，例如在大概四百多年前，瑞典、丹麦、意大利和法国的士兵（还有其他国家的士兵也是如此）在整个欧洲大陆上进行肆意的

头顶蓝盔、胸挂五星红旗的中国维和部队。



砍杀与焚烧；而在过去的50年中，取而代之的是这些国家开始向四处派出维和分遣队了，其足迹一直从刚果延伸到中东。可以确定的是，虽然现在也并不是每一个国家都能拥有它们那个水平的国际正义感，或者是与其一样的提供分遣队；但是已经有很多国家经常性地对维和行动作出贡献，这就使这类行动成为我们1945年后国际景观中重要的新特色。

然而，最让人感到惊奇的是——《联合国宪章》中根本就没有提及任何关于维和的问题，并且也没有对这类形式的集体行动提供任何指导方针。这就导致不同的政府及个人在面对无法预料的紧急事件时，都会根据当时的情况对维和的概念进行理解，这就是为什么维和这一概念在诠释时具有极大的灵活性并不断地在演变的原因。虽然维和行动在开展中有时候会出现可怕的灾难以及糟糕的不公判断；有时候既没有作出提前准备也没有作出即时的应对；还有时候在过于豪迈的声明后却出现了资源匮乏的问题。但是这也正是国际组织在如何阻止冲突的方面进行学习的过程，如果说这一效果是不可能达到的，那么至少也使国际组织就如何帮助在敌军围困下的社会这类问题进行了学习。

我们可以清楚地看到，维和的原因或至少是目前对维和行动概念的理解，在宪章中是完全找不到的。在1945年创立的宪章中，其条款只涵盖了关于维持国家间和平，并对那些对邻国造成威胁或已经进入战场的国家进行制止的相关内容。整个体系的主要目标是阻止类似越境侵略事件的发生。由于联合国没有被授权干涉任何国家的国内事务，并且其会员国也不需要赋予联合国此类权力，因此，当任意一个会员国出现类似国内部分地区努力要求独立并寻求国外帮助，或是种族集团、宗教集团间发生国内战争的情况之时，联合国由于权限问题只能束手旁观。这一点从联合国建立之时至今，都是邪恶国家和麻烦国家的护身符；当然在某种程度上来说，这一点也保护了我们的国际体系，使一些大国停留在了这个脆弱的联盟当中——如果它们听到有人对自己国内侵犯人权的问题进行指责的话，恐怕会导致其退出联盟。并不让人惊奇的是，紧张的态势在这里依旧存在：世界组织不可能为所有人提供安全与和平，当那些违反基本权力的事件发生在一个主权国家领土之内的时候，世界组织依旧没有权力进行干涉。

联合国维和的早期试探

回想1945年，当时世界上只存在50个能够签署宪章并以会员身份发挥作用的国家，世界上其他部分则由被征服的敌国、“动摇的”中立国（西班牙、爱尔兰等）、“明确的”中立国（瑞士）、仍然在内战状态的国家（希腊）以及分布在非洲、亚洲、太平洋和加勒比海地区的众多欧洲殖民地组成。《联合国宪章》中的某些关于托管领土的章节涉及了这些殖民地的社会地位与前景，其最终的目标是要帮助这些殖民地国家实现独立。但是，除了印度次大陆和其他一两个地区以外，其他殖民地恐怕没有几个能够在随后的25年中推行非殖民化了。英国东方帝权的战略中心已经由印度转移到了中东以及东北非地区；法国完全专注于重建帝制的问题；葡萄牙和西班牙对殖民地的统治权看起来也即将失效。很多同时代的人都认为，非洲还要再经历一个世纪的时间才能够开始独立。

然而当时与1918～1923年发生的那次平静的或者说是压抑的世界性震动不同的是——战争真正改变了整个世界。殖民大国都在战争中受到了决定性的削弱，其公众的注意力也转向了国内事务；自由与民主的思想在附属国中的影响越来越大，这些思想通常都是由那些从非洲和加勒比海地区返回的士兵带来的。但是宪章中关于为非自治领未来独立所作的那些准备的内容却基本上没有被付诸实行，或是用更善意一些的话来说——就是在经济发展和政治教育方面投入的资源，完全没有达到实际需要的水平。此外还有一个不可否认的事实就是，许多附属领的边界在划分的时候过于武断，不仅是将相同的民族划分两地，而且还将其他一些之间存在争论的种族团体以及相互猜疑的团体划分在了一起。当这些附属领真正实现独立之后，问题也就接踵而来——它们之中的大部分的统治能力都非常薄弱、人力资源匮乏并且边界也表现得极不稳定，因此独立后的自治领处在一个极为不稳定的状态，任何一个先前遗留下来的裂缝都有可能导致问题的爆发。具有讽刺意味的是，后来的非殖民化导致了对某种形式的维和的需要，而这一情况却绝非当初所预料的那样。只要看看1947～1948年发生的印度—巴基斯坦分裂，或是看看发生在同一时期的第一次阿拉伯—以色列战争，大量的巴勒斯坦人都在战后进行迁居，这些都是其他地区即将发生问题的先兆。

正如我们在前面的章节中谈到过的，最终的改变就是——不管是军事参

谋团还是建立联合国基地的提议都没有被付诸实施。也许是因为它们都带着一些“第一世界”统治或新殖民主义的味道，所以新兴的发展中国家都对其抱有一定的不信任态度。然而事实是，这些联合国的集合以及驻军从来没有存在过，军事参谋团也没有像计划的那样发挥作用。这也就意味着，在第一次挑战到来的时候，安理会和大会手中却没有任何可以进行应对的工具。

因此，世界组织在维和方面所作的早期努力是有限、仓促并且是试探性的。由于我们刚刚提到的那些限制，所以这些维和行动的形式也无法取得任何特别的突破。事实上，联合国很早以前授权的一些行动所采用的方法，与20世纪40年代末的临时性“和平观察”也不存在太大的区别。大会在希腊内战期间在其边境上的部署（但是并没有进入希腊，因为安理会成员苏联在这一问题上投出了否决票），或观察团监控荷兰从印度尼西亚撤军的时候，使用的都是类似的方法。

1948年阿拉伯—以色列战争之后，联合国派出了军事观察团以监控双方停火的情况（联合国停战监督组织）；1949年在印度—巴基斯坦停火之后，又向克什米尔地区派遣了类似的实地观察团（联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组），这些行动与之前相比要略显重要一些。大会和安理会都开始对此类行动有了一个正确的认识——伴随联合国为调解争端作出的努力同时发生，并也许还将在一段较长的时间内存在。此外，这些行动还创造了一个先例——委任一个名声显赫并且经验丰富的特殊代表进行斡旋。联合国在中东执行任务时，负责的“调停者”首先由瑞典的著名外交家福尔克·贝纳多特伯爵担任，随后（在贝纳多特被斯特恩帮刺杀之后）又由拉尔夫·本奇本人亲自担任。为这些行动提供兵力支持的国家第一次从此类工作中获得了有价值的经验，并且在后来的危机中为国际停火执行小组的发展奠定了基础。

然而，早期的行动在如此严厉的限制之下表现得非常艰难。联合国的部队要么就是完全没有武装，要么就是只经过了轻度武装。除了自卫之外，它们还不能够使用武力。联合国警戒部队还时不时地遭受攻击，并造成伤亡。他们既无法阻止一群坚定的巴勒斯坦士兵对犹太人居留地进行夜袭，也无法阻止以色列的越境报复行为。不管是对观察团还是对完整的维和行动来说，交战双方都会指责其对本方的敌人进行了帮助——这种情况实在是太过常见了。通常情况下，联合国部队都要依靠东道国政府来解决运输、补给以及食宿的问题，这就使这些部队处在了一个附属的地位上。并且如果争端双方国家之间硝烟再起的话，此时联合国部队的任务就是站到一边，而不是试图阻止战争的发生。因此联合国分遣队在这些地区就无法扮演一个国际警察的角

色，对当地的拳击家进行警告并使他们停止打斗，或是将他们铐起来。联合国在这一地区所持的温和态度，与同一时间大量联合国部队在朝鲜半岛上开展的行动简直是有天壤之别。确实，很难让人相信这两种类型的行动——从技术的角度来说——都是由同一个世界组织授权实施的。

正如我们在前面的章节中看到的，调解朝鲜问题的方式是自成一格的，并且这一方式直到1991年的海湾战争才又再次出现在人们的视线中。我们通常理解的全副武装的联合国维和行动这一独特的方式，是从其他小规模调解行动和停火任务中发展而来的。在不到十年的时间里，这些行动又以一种现代的形式出现，这在很大程度上来说是受到了两次主要的国际危机的影响——1956年的苏伊士战争和1960~1964年加丹加省为脱离刚果而发生的战斗。

联合国那个不稳定的停战监督组织在苏伊士危机发生之前，就已经分崩瓦解了；1955年，埃及和以色列的部队在加沙地带发生了冲突，同时以色列还对叙利亚的边境阵地进行了攻击。此外随后又发生了一些事件——其中包括贾迈勒·阿卜杜勒·纳赛尔对苏伊士运河的国有化主张、以色列的入侵以及英法联军对埃及进行的干涉，这些使事态进一步升温，并且也在更高的水平上对世界组织提出了要求。这些事件也同时证明联合国的能为与不能为——当然这看起来确实有点凄惨。由于五个常任理事国中有两个国家参与了争端，并且也打算在任何需要的情况下使用否决权，这就导致安理会此时陷入了瘫痪的状态。大会此时确实是想发挥作用，但是它也清楚地知道要集体强制五个常任理事国采取行动的做法是根本行不通的。

UNEF的建立

因此，大会在1956年11月4日作出了第998号决议——这可以说是一个里程碑式的事件。这一决议赋予了哈马舍尔德办公室以极大的责任与权力——要求他建立一支联合国紧急维和部队以处理当前紧急的事态。这支被称作联合国紧急部队（UNEF）的军事力量直接接受秘书长的指导，并由秘书长指派一名中立国军官担任战地司令以对部队进行指挥。与之前的观察部队不同的是，联合国紧急部队可以介入事态，并对敌对双方进行调解。从埃及—以色列边境到整个加沙地带，冲突军团之间自此出现了一个实质性的屏障。一个新的时代开始了。更为确切的表述为——这是联合国分遣队第一次

戴上了举世闻名的蓝色钢盔。

但是这一新方法还是存在一些问题的。这种维和的安排需要获得当事双方的一致同意，并且还必须是中立性的。如果没有得到东道国政府以及当前交战国的同意，那么联合国的部队就无法进入驻扎；而上述政府可能还会坚持要求联合国部队撤出——相当不明智的纳赛尔在1967年战争爆发前就是这样做的。在这种情况下，不管事态如何发展，即使是停火执行小组眼睁睁地看着一方做错事，它也只能站在一旁——当然除非是安理会再次下达一个新的并且是极为不同的委任命令。这在后来的冲突中还屡次使国际组织陷入尴尬的境地——由于联合国部队只得到了普通指令，所以它们无权介入事态，甚至当暴行就发生在眼前时也只能做一名观众。在中东战争中，联合国的部队无论如何也无法发挥太大的作用——他们部署分散并且只经过了轻度武装，所以在一些世界上最强大的陆军和空军面前开展行动可谓是举步维艰，这也是以后许多任务注定要承受的压力。

其次，在旧金山和约之后的11年时间里，这种新的方法在使用上仍然没有找到一条清晰的思路。由于安理会独掌执行权力，而且其永久性成员国也才是真正拥有打击力量的国家，所以安理会并未将此当做能够发挥重要作用的手段。由于冷战造成的僵局，安理会能够发挥的作用受到了极大的限制；998号决议可以说是当时能够做出的最好成绩，这极大地提升了大会的主动性和对本身的认识。而哈马舍尔德及其重要助手在执行这项决议的时候，也确实给人们留下了深刻的印象。不过公正地说，这一决议的执行主要是在大国的宽容之下完成的，而不是在大国的领导下完成的，这对未来而言并不是一个很好的征兆。

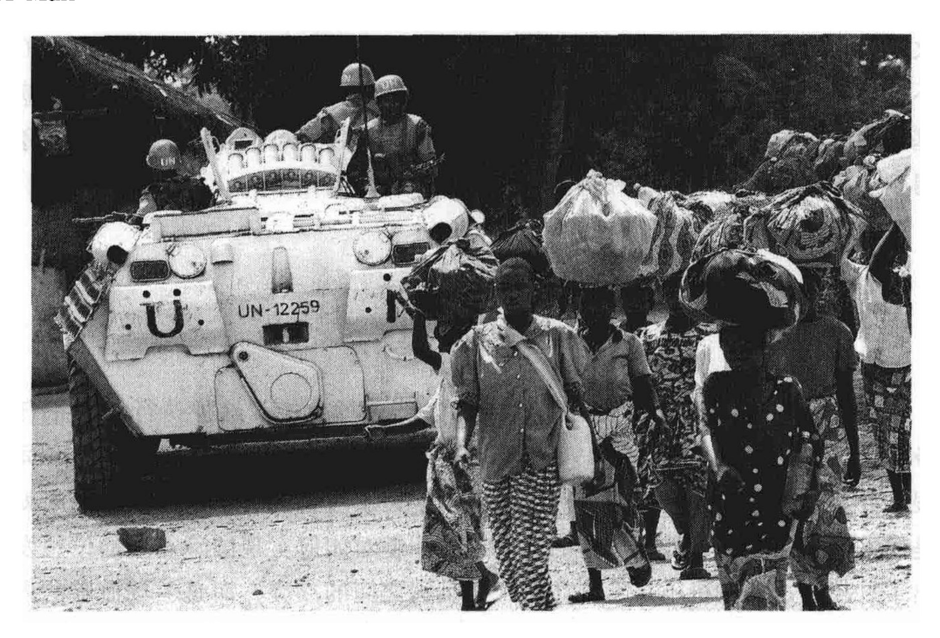
最终，组建联合国紧急部队的军队并不是由五个常任理事国提供，而是由中立会员国提供——或者至少是由在阿以冲突问题上持中立态度的国家提供，因为东道国政府有权并且事实上也反对来自某些特殊国家的士兵在停火线驻扎。幸运的是，在这次任务以及其他许多经过授权的任务中，很多国家政府都愿意贡献自己的力量。那些同意在国际授权下部署自己的军队的国家通常来自斯堪的纳维亚半岛，或是像爱尔兰、波兰和荷兰这样的欧洲国家，意大利有时也积极地作出了贡献。法国在黎巴嫩问题上，以及当非洲危机发生时都愿意贡献出自己的军队；英国则在塞浦路斯问题上提供了大量的维和力量。拉丁美洲国家，比如巴西和哥伦比亚也都是重要的参与者。来自英联邦国家的军队在其中还是起到了最重要的作用。人们不断发现来自加拿大、澳大利亚、新西兰、印度、斐济、牙买加、加纳、巴基斯坦和尼日利亚的停

火执行小组，由于在两次世界大战中都作为联合部队参与过战争，所以它们不管是在组织上还是在心理上都容易接受国际维和行动的形式。因此，观察基地中或者是在边境巡逻的那些带着蓝色钢盔并且经过轻度武装的军队形象得到了普遍的认可——维和行动自此建立了自己的典型。

刚果危机

在联合国紧急部队建立之后几年的大部分场合中，这种执行“和平任务”的方法已经成为标准。1960 年的刚果危机是一个例外，其演变的时间很长并且过程也很痛苦，人们对这一危机进行了短暂的争论，得出的结果就是使人们确信何种干涉是可行的。刚果的瓦解对如何实现国际安全的设想发出了挑战。这一危机不是发生在两个会员国之间的冲突，而是一场血腥的内战。同样这次危机也第一次将非洲这块不发达的大陆卷入其中，而在 20 世纪 50 年代末到 60 年代这段国家独立风行的时间里，非洲大陆对于其殖民统治者来说是根本“不重要的”，所以这些成功独立的国家自身往往都存在着严重的缺点。比利时作为刚果的宗主国却对其极为忽视，并且过于草率地中断了自己在刚果的殖民统治，于是当比利时想再次实施这一统治时就遭到了刚果军队的反抗，而比利时之前制定的所有法律和秩序都崩溃了。然后，刚果国内最大并且也是最繁荣的加丹加省，在白罗得西亚和南非的怂恿下宣布了自己的独立。

比利时的伞兵部队重返刚果以及加丹加省的突然脱离，使刚果总理帕特里斯·卢蒙巴腹背受敌，他在联合国进行上诉，表示作为联合国会员国的刚果在主权问题上遭到了侵犯——毫无疑问他是正确的。当一支国际维和力量进入刚果之后，要将比利时人驱逐出境并不是一件很难的事情。但是这样做要面对两个更大的挑战。其一就是安理会内部在这样做是否属于干涉会员国国内事务的问题上发生了争论。其二就是这个需要帮助以获得和平的国家几乎和整个西欧一样大。但是这第二条就意味着这次维和任务（联合国刚果行动，简称“ONUC”），以当时维和行动的标准来看将是一次大规模的行动——有将近 20000 名维和部队成员参与其中，即使是这样，这一人数也不足以阻止众多贫民遭到屠杀。如果第一次“国家崩溃”危机发生在小一点的国家，那么国际组织还有可能会表现得更好一些。但是国际组织在这一问题上是没有这种选择的特权的。



联合国刚果行动部队的几名孟加拉国士兵驾驶着装甲车在博格罗地区执行维和任务。

第二个发展的方面就是联合国部队对武力的使用——和平执行的第一个任务不是针对类似伊拉克这样公然进行侵略的国家，而是针对那些屠杀任意种族贫民，并对维和人员进行恶意攻击的本地恶徒。在1961年4月发生的一个典型的可怕案例中，44名加纳士兵遭到了集体屠杀；在六个月断断续续不停发生类似的小规模事件之后，又有13名意大利机务人员遭到了屠杀。刚果政府武装、加丹加军队以及后来的外国雇佣军毫无顾忌地造成的伤害已经大大地超过了旧金山那些理智的计划者的想象。然而，哈马舍尔德热情洋溢的恳请以及随后他在岗位上悲剧性的牺牲，终于使通常保持沉默的安理会作出了反应，并且这一反应是坚定的、具有革新意义的。之前恳请双方停火的决议被废除，取而代之的是联合国刚果行动部队对外国雇佣军进行围捕，使用军事力量阻止任何种类的暴力行为，并中止加丹加进行独立的行动。可以想象那些遵守纪律但却受到束缚的印度军队在得知这一消息时是多么高兴，因为这意味着从此时起他们可以做一名真正的士兵应该做的事情！结果是不言而喻的。刚果的统一局面得以重建，最后一批联合国部队也于1964年6月从刚果境内功成身退。

虽然行动获得了成功，但是关于这一特别艰难的行动对世界组织的未来意味着什么的问题同样引发了大量的争论。从积极的角度来说，联合国在面对会员国的援助请求时，逐渐地作出了强有力的应对，并且最终保证了该国

家的完整性，从而显示了联合国不仅仅有能力观察和平，并且还有能力执行和平。这一危机以一种之前从未预想过的方式影响了大会，并将其卷入其中。这一危机也同样使国际组织的重要机关以及参与其中的会员国家获得了丰富的经验，并且也使秘书长办公室在维持和平与和平执行问题方面，获得了无可置疑的操作中心的地位。

但是这项任务同样让人感觉国际组织在其中过于深入，并且过多地卷入了事态当中。因为国际组织感到有责任支持中央政府对抗分裂武装力量，所以肯定就不能保持中立，也不能保证当事双方都能够满意。这一事实对那些希望世界组织始终保持公平的欧洲和拉丁美洲国家产生了困扰。而且，谁知道当联合国再面临相似挑战时，这次行动会为其树立何种榜样呢？维和部队成员确实是将外国雇佣兵驱逐了出去，并且也阻止了加丹加省的独立，但是也造成了大量的伤亡。所以此次执行的任务并称不上是一次伟大的维和任务。

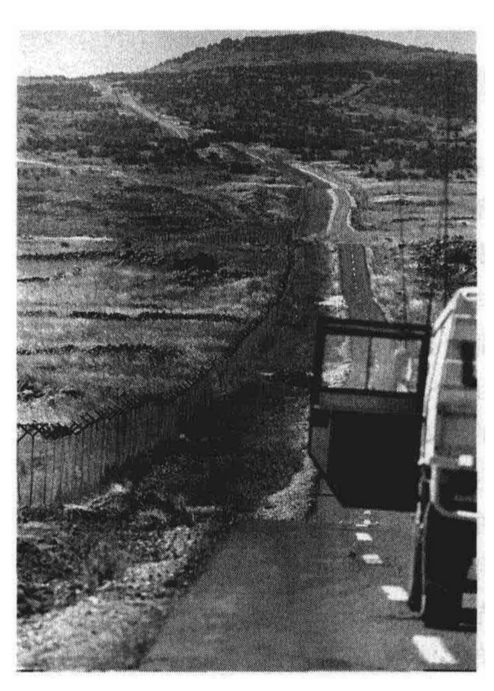
维和任务的失败与成功

更有甚者的是，这一肮脏的记录在 20 世纪 60 ~ 70 年代还在不断地刷新。当每次新危机出现时，其所处的环境都与之前的危机大为不同，那么那个肮脏的记录又是怎么以不同的方式刷新的呢？首先，一些冲突根本就没有发生在联合国管辖的范围之内，有一些还属于当年那个阶段规模最大并且最为血腥的大战。而往往这些大战通常都有一个共同之处就是——某个常任理事国直接卷入了战争，而且它不会允许在安理会内出现批评或是敌对的决议，对于大会中那些愤怒并深感挫败的发展中世界会员国来说，他们所能作出的影响即使有也是无关痛痒的。例如联合国没有出面干涉阿尔及利亚问题，就是因为法国直接参与了这一事件。而由于美国的敏感，世界组织也没有能够在长时间的越南战争中发挥作用。到了 20 世纪 70 年代，联合国会员国的数量已经超过了 100 个，并且当先前的殖民地独立之后，越来越多的国家加入这个国际组织当中。如果现在有人使用“国际社会”这个术语，那么其主要包括的就是非洲、亚洲和拉美洲，因为这些地区不管是在人口上还是在大会投票数上都占据着压倒性的比例。但是五个常任理事国中的任意一个，都仍然可以阻碍他们对调停工作的呼吁。

但是，联合国在对这些争端调停中所表现出的无能是在某种形式的允许

的掩饰下的。阿尔及利亚战争与越南战争都是格外激烈、复杂的，战争花费也非常巨大。即使安理会有派遣维和力量参与到这两场战争中的想法，并且这一想法也没有受到否决票的威胁，但是要在这两场战争中做类似在刚果做过的那些事情，简直是难以想象的——联合国的部队在战斗中几乎没有什么胜算。所以正如它在这两次战争期间多次使用的那样——世界组织此时能做的最好的事情就是以外交“调停”的方法发挥作用。但是如果交战国对此类调停计划没有作出任何反应时，世界组织仍是无能为力的。

当人们看到联合国在阿尔及利亚以及越南战争中发挥的有限作用时，可能会对安理会政策在另一场规模巨大并且极为血腥的战争——阿以战争中取得的联合胜利进行思考。同样在这场战争中，也是存在着根深蒂固的意识形态、种族以及宗教仇恨，而且毫无妥协的可能性。正是由于历史上的出卖与欺诈，所以双方都不愿意再相信对方；于是这里就无可避免地出现了不受控制的激进武装力量。在这种情况下，安理会委托派遣轻度武装的挪威和巴西维和部队士兵分遣队进行调停等于是做了一件费力不讨好的事。


1973 年埃以战争后，联合国Ⅱ号紧急部队在两国的边境上重新建立了一片宽阔的缓冲地带，竖起铁栅栏并派车辆进行巡逻。

在以色列边境的维和行动——联合国Ⅱ号紧急部队（UNEF Ⅱ）在埃及和以色列之间的边境上重新建立了停火线（1973 年）；联合国脱离接触观察员部队（UNDOF）在以色列和叙利亚之间的戈兰高地上同样地建立了停火线（1974 年）；联合国驻黎巴嫩临时部队（UNIFIL）的建立，就是为了帮助衰落的黎巴嫩政府，并恢复其南部与以色列接壤的边界地区的和平（1978 年）；还有在 1982 年后，（非联合国）多国部队（MNF）在一些地区接受了一些让人无从下手的任务——这些任务全部都取得了不同的显著结果，这也就让我们明白调停和维和什么时候可以成功，而什么时候必定不会成功。关键在于一

个永恒的基本要素——发生争端的当事国的政府希不希望进行妥协。

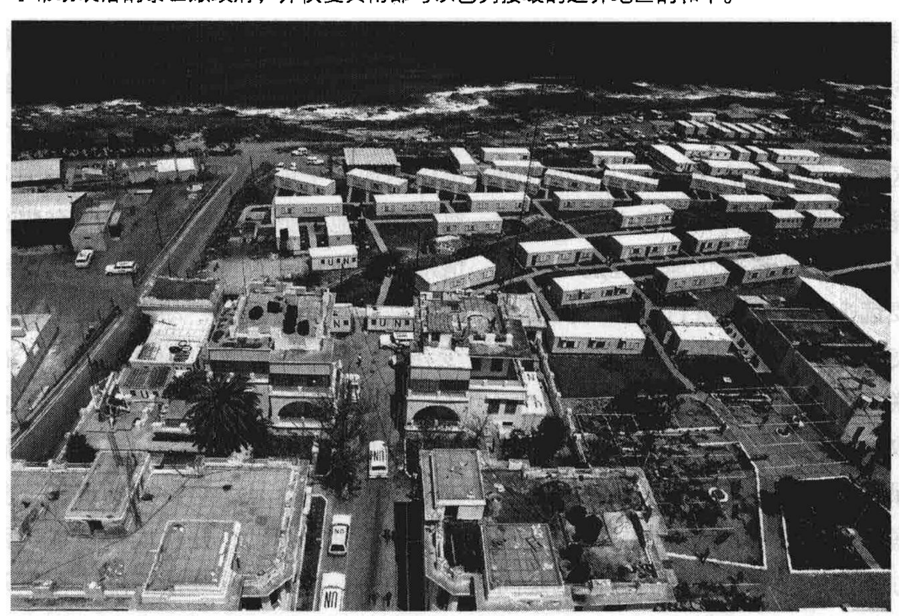
联合国Ⅱ号紧急部队为我们提供了一个最积极的证据。1973 年 10 月埃及对以色列发动进攻，破坏了那个在六年前建立起来的不稳定的边界，并给整个中东地区的未来打上了问号。埃及这一不计后果的行动遭到了以色列临时报复性反击，并不可避免地使两个愤怒并支持冷战的超级大国参与到了其中，这一事件直到所有当事国——一开始先获胜但最终被击溃的埃及人、一开始遭受打击然后又进行报复的以色列以及这两个国家背后的支持者——都同意安理会的决议停止战斗并设立停火线才告一段落。联合国军队在以色列和埃及之间建立了一条临时停火线，并随后建立了一片宽阔的缓冲地带以使局面得到缓解。那些通常在维和行动中表现积极的国家在这次行动中依旧起了显著作用：加拿大和波兰提供部队的数量在联合国Ⅱ号紧急部队中所占比例最大，因此联合国Ⅱ号紧急部队在某种程度上来说也就成为北大西洋公约组织和华沙条约组织的象征，参与这次行动的还包括那些拥护联合国的会员国——芬兰、加纳、奥地利、爱尔兰、瑞典等。

联合国Ⅱ号紧急部队看起来与之前建立的联合国Ⅰ号紧急部队极为相似，所以其结果恐怕也不会太好。但是真正的变化是发生在政治层面的，埃及总统安瓦尔·萨达特在 1977 年作出大胆的决定——飞往以色列并签署和平协议。这一举措是历史性的，并且是 20 世纪末期最能体现勇气的个人行为之一，与之类似的也许只有 F. W. 德·克勒克对南非种族隔离历史的终结以及苏联解体过程中戈尔巴乔夫的表现。如果双方政治意愿相似，那么一个区域内的阿拉伯国家与以色列之间是可以达成和平的。此外这一举措对国际维和与调停而言，其意义更为重大。双方在沙地划分界线，并同意联合国部队在一个非军事化地区巡逻——这一情形在其他地方也可以看到，而且肯定要远远好于双方进行积极对抗的状况。但是在此类情况中，却鲜有几个在冲突本身的问题上达成政治协议的，至少在 20 世纪 90 年代之前是这样的。在联合国Ⅱ号紧急部队这一实例中，国际部队早在 1979 年就撤离了事发地，取而代之的是多国部队以及观察员（主要来自美国）的进驻，而正是它们确保并资助了整个埃及—以色列协议的签署。当然，这是一个特殊的事件，美国政府之所以要这样做是因为其希望对以色列进行帮助，并将埃及拉拢到西方阵营中。然而大量的教训也是同样重要的——如果没有政治后继工作以及当事国对安定的期望的话，仅仅靠停火协定以及联合国的维和代表团是无法带来和平的。

在以色列北部与黎巴嫩和叙利亚的边界上的维和行动的厄运，与上面的

那次行动形成了鲜明的对比。联合国在黎巴嫩的“临时”部队（联合国驻黎巴嫩临时部队）完好地演绎了其“临时性”的定义，但是由于巴勒斯坦战士拒绝停止战斗与恐怖爆炸、以色列军队采取了残忍但却没能达到任何效果的对策（包括对北方不断大规模的袭击）、各种各样的黎巴嫩种族—宗教派系斗争也使人与人之间日渐疏远——这支倒霉的国际部队遭到了来自各个当事方的侮辱、漠视、绑架乃至攻击，并造成了大量的伤亡；然而与刚果事件如出一辙的是，联合国不管是在火力方面还是在权力方面，都无法再作出更有效的应对并减轻事件造成的可怕伤害。人们无法从宪章中或是从之前事件获得的经验中得到指导，安理会此时也陷入了深深的困惑与迷茫当中。就连像布赖恩·厄克特这样的联合国资深官员回忆起与那些不讲道理的当事国打交道的经历时，都使用了一些激烈的词语，例如：“恐怖并且悲惨的”、“非常严重的”、“前途渺茫”以及“……是真正的问题并且才刚刚开始”。而这些词也许还只能算是保守的陈述。

位于纳古拉的联合国驻黎巴嫩临时部队总部的空中俯视图。这支临时部队的建立，就是为了帮助衰落的黎巴嫩政府，并恢复其南部与以色列接壤的边界地区的和平。



1982年，西方强国派遣一支多国部队进入贝鲁特和黎巴嫩南部，并期望通过这种方式阻止另一场阿拉伯—以色列战争的发生，然而局面并没有得到好转。这一部队乍一看是可以成功扮演一个调解者的角色，并能够监督巴解组织从西贝鲁特撤退的——因为这一多国部队的士兵是由美国、法国和意大利这三个大国派遣的，这应该比由较小的中立国派遣士兵组成蓝盔部队的效果要更好。然而就在多国部队（MNF）完成任务并刚刚撤离之后，局面再次失去了控制——黎巴嫩总统阿明·杰马耶勒遭到了暗杀，以色列的军队非法跨越了其北部的边界，同时基督教民兵还在巴勒斯坦难民营进行了屠杀。所有这一切使先前组成多国部队的三个国家（现在英国也加入了）再次回到了这片混乱的大地上，在这里它们必须快速地对自己进行保护。当时美法集中营都受到了恐怖主义汽车炸弹的破坏，西方国家认为事件已经发展到了一个必须结束的阶段了。其象征性事件就是里根政府命令美国海军新重型军舰泽西号对贝鲁特背面的山区进行了炮轰，这看起来与炮舰外交相当类似；但是现在的西方国家和19世纪的帝国主义者是有所不同的，战舰在进行了炮轰之后就返回了基地，多国部队也随之一同撤退。只剩下黎巴嫩人、叙利亚人和以色列人面对着如此的残局，他们都在戈兰高地的一侧怒视着对方，而此时联合国脱离接触观察员部队（UNDOF）、联合国中东停战监督组织（UNTSO）以及联合国驻黎巴嫩临时部队（UNIFIL）也在这一地区年复一年地执行着观察任务。

通常在同意停火的交战方之间在空间上存在一个缓冲地带的情况下，联合国的维和任务最容易展开。其经典案例就是世界组织对塞浦路斯冲突事件作出的应对。这一事件也属于“宪章中并未涉及”的情形。1960年塞浦路斯脱离英国成为独立国家，其国内居民大部分是希腊裔塞浦路斯人，而土耳其裔塞浦路斯人占小部分，他们之间相互惧怕相互猜疑，并且其背后都有一个国外不稳定资助者。对立种族间的冲突最终引起了联合国的注意，并在1964年建立了一支国际维和力量（UNFICYP，即联合国驻塞浦路斯维持和平部队）。澳大利亚、奥地利、英国、加拿大、丹麦、芬兰、新西兰和瑞典（这一按首字母排列的名单看起来难道不眼熟么?）的部队以及民间警察都参与到了这次行动中，以确保活动自由并且在偶尔发生的战斗后负责监督停火的情况。但是1974年针对塞浦路斯政府的军事政变，使得土耳其入侵了北部半岛以作为回应，而一切都因之而发生了改变。当土耳其军队如潮而至的时候，只经过轻度武装的联合国部队又能做些什么呢？布赖恩·厄克特以直爽的苏格兰口音将联合国部队此时的两难境地进行了完美的诠释：“大量好

战部队抵达这一地区，而维和部队既没有精良的武器配备，也没有被授权进行抵抗，所以陷入了一种难以忍受的境地。”

所幸的是，安理会在希腊和土耳其之间进行互相攻击之前就一直坚持要平息战火，于是希土双方在岛上的部队在联合国的调停下都进行了后退。对于土耳其裔塞浦路斯人来说，能够控制塞浦路斯35%的区域是非常值得欣喜的，而被分离开的希腊裔塞浦路斯人虽然感到非常愤怒，但是也无力回天。双方谈判结束后，一个最多宽几英里的非军事化区被建立了起来，这一区域延绵180千米，将塞浦路斯的希土两族分割两边。在这一缓冲地带中执行任务的军队来自澳大利亚、英国、加拿大和丹麦。尽管最近双方很有可能达成一项妥协，但是联合国驻塞浦路斯维持和平部队仍旧在不间断地执行着任务，这一任务持续了将近40年的时间，由此可以证实——断绝斗争双方的身体接触的行动，并不能确保一个真正的政治解决方案的出台。但是，如果当事国不接受调停的话，那么也许一个联合国缓冲地带的存在，比让斗争双方的重装部队直接怒目相视要好得多，克什米尔地区就是一个活生生的例子。

1964年4月24日，联合国驻塞浦路斯维和部队的爱尔兰士兵在护送土耳其裔塞浦路斯人离开战乱的法马古斯塔地区。



维和行动的新问题

到20世纪80年代，由于没有一次联合国任务能够做到以点带面，所以联合国在维持和平和进行战争的能力方面就出现了一系列的可能性。其中，东西方超级大国间的冲突是最为突出的不确定因素，其表现为核战争发生的可能性。由于双方都拥有否决权，并且都有能力引发一场新的世界大战，而联合国作为一个组织又无权对这种情况进行管理——当然，在双方都能够接受的情况下，只有秘书长的“调停”外交是可以随时实施的。

第二类不确定因素就是中型地区冲突，比如说印度和巴基斯坦之间的冲突或者是在中东地区发生的冲突。这里我们可以明确的是，安理会有能力在这些问题上授权某些行动，但前提是要五个常任理事国表示认同才行，而常任理事国的立场在冷战期间往往是有所偏向的，即在安理会的关键性决议中确保自己支持的当事国的利益。无论如何，大国也都不愿意过多地卷入在克什米尔地区或是在巴勒斯坦的冲突中去。

然后就是一些国家或地区有可能越过国际分界线，或者是以非法的暴力方式试图改变边界线（如加丹加）。这些事件都会使政治家们回想起20世纪30年代中发生的那些事情；安理会在面对此类事件的发生时也会同意组建一支国际力量以作应对。当大国认为自己的利益受到威胁时，偶尔也会亲自采取行动（例如1979年苏联在阿富汗，1983年美国在格林纳达）。但是通常情况下由于核战的阴影，五个常任理事国都会表现得非常谨慎，并且即使直接参与到行动中，其目的也简单的就是为了保持和平态势而已。

最后一个影响力最低的不确定因素就是——会员国国内问题引起的各种冲突，这些冲突主要发生在撒哈拉以南的非洲地区。这些地区不断地发生内战及骚乱，有时还会发生激进团体拒绝履行维和决议的事件。外交调解、经济制裁甚至是维和本身在这些事件中大都表现得极为不足，在对这些支离破碎的社会进行重建之前，必须要以强有力的和平执行作为支撑。

因此按照这种逻辑来推理（正如1992年秘书长提出的和平文件议程），可能就会有人认为那些在世界组织中工作的人能够相对容易地鉴别一些新事件的冲突类型，能够在之前获得经验的基础上作出英明的抉择，并且能够对这些事件进行适当的处理。然而，在联合国建立的第五个十年中发生的事情变得更加复杂了，就在世界组织刚刚为1988年诺贝尔和平奖的获得而庆祝，

并且冷战也刚刚结束之际，人们对国际稳定局面的良好希望就破灭了。

主要问题出现的第一个迹象就是在如此短的时间内发生数量如此多的危机，并且正如在前面章节中提到的，冷战后安理会在这些事件上表现得相当积极——授权联合国作出应对。在1948年设立联合国中东停战监督组织之后的40年中，仅仅有13次维和行动得到授权，并且其中的八次行动都已经正式结束了。而在1988年与1989年两年中，就设立了五个类似的组织以处理阿富汗/巴基斯坦、伊朗—伊拉克停火、安哥拉、纳米比亚以及中美洲出现的挑战。到了20世纪90年代初事态更加恶化，各处争端更是屡见不鲜，其中包括：伊拉克—科威特、安哥拉（再次）、萨尔瓦多、西撒哈拉、柬埔寨、波斯尼亚—黑塞哥维那、塞尔维亚—黑山、克罗地亚、马其顿、索马里、莫桑比克、卢旺达、海地和格鲁吉亚。对于任何人来说要对所有这些事件进行跟进是不可能的，即使是维和行动部的专门官员或尊敬的学院权威人士也不例外。谁又能搞得清楚联合国柬埔寨临时权力机构（UNTAC）、联合国卢旺达援助团（UNAMIR）、联合国索马里行动（UNOSOM）以及联合国索马里行动Ⅱ（UNOSOMⅡ）之间的实际区别呢？联合国在全球范围的维和规划图不断地再版，并受到了学院和大学中教授国际事务课程的老师的高度欢迎。

1988年1月20日，联合国副秘书长迭戈·科多韦斯抵达巴基斯坦后在飞机场会见新闻媒体。



1990年，也就是在这阵“新”维和主动潮流中，发生了一件非常老套的入侵事件——伊拉克对科威特的攻击。国际社会在应对这一事件的时候，并没有部署标准的蓝盔行动。而是由安理会授权会员国与科威特进行配合，并“使用各种必须的方式”进行抵抗——对所有依照《联合国宪章》第六章和第七章中内容进行的行动给予了全权委托。这就在国际上为在美军领导下的对伊拉克反击战亮起了一盏绿灯。然而，这次参与反击战的部队不是由世界组织组建起来的，而是由美国中央司令部进行控制的，因此其特征与朝鲜战争行动类似，不同之处就在于这次并没有打着联合国的旗号。这次维和行动与之前的行动不同之处在于，过往的国际维和行动通常要面临火力不足的问题，并且还要努力地保持中立；而海湾行动中部署了充足的空中与地面打击力量，明确界定了敌我之分。那些通常对维和开销评估款不满的美国国会议员，在面对这次开销更为巨大的行动时却没有过多的怨言。这对于世界组织本身来说并不是什么好事，因为尽管快速击败萨达姆·侯赛因的部队是众望所归，但是这次行动将会让人们普遍认为联合国行动的效率很低，反之会认为美国的军事行动具有决定性、高效并且快速。

过渡中的新角色

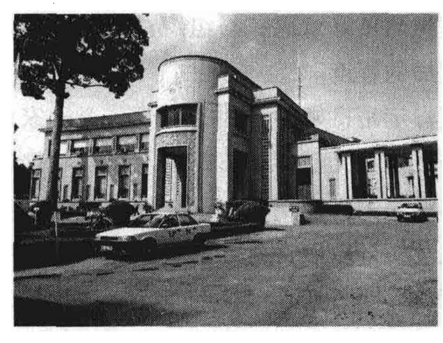
当然，这种对比也许并没有造成过于严重的影响，因为毕竟联合国在20世纪90年代早期那三次重要的维和行动（索马里、前南斯拉夫以及卢旺达行动）中所取得的功绩是不可磨灭的。然而在试图了解联合国如何走弯路之前，我们还是应该看到这十年中其在调解、维和甚至是和平执行行动等方面取得的所有或至少是部分的成功。中美洲和平协议的签署，尤其是对萨尔瓦多国内暴力和斗争的营救行动都是联合国取得的重要成就。一个国际军事观察团（联合国两伊观察团）接手处理伊朗—伊拉克之间的敌对状态，还有一个（联合国阿富汗和巴基斯坦斡旋特派团）则对数量超过十万的苏联军队从阿富汗撤军的过程进行了监控，并且还负责处理期间发生的所有过渡性问题。世界组织在非洲南部地区发挥的作用也给人们留下了深刻的印象。南非种族隔离制度的终结、1994年主持民主选举并由联合国职员进行监督以及恢复南非在大会中的席位，这些都是联合国取得的重要成绩。南非率先进入民主化管理的重要性与影响力是毋庸置疑的，作为所属地区的一个关键国家，其必定会使区域内其他国家发生一系列的连锁反应。联合国过渡时期援助团

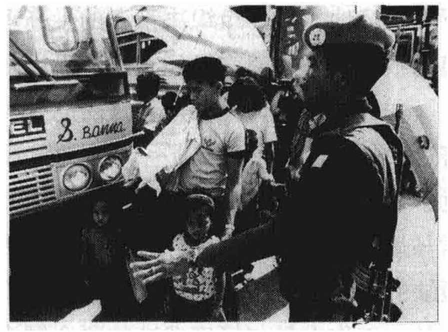
(UNTAG) 在纳米比亚迈向独立的道路上对其进行了成功的指导。随着莫桑比克国内和平的到来，安理会专门为其设立了一个观察团（联合国莫桑比克行动），这标志着莫桑比克民主化进程的开始。

虽然没有经过公开声明，但是世界组织在对过渡国家进行援助方面已经以一个全新的角色呈现在大家面前——监控选举者。其内容即首先派遣联合国军事观察团确保双方军队全部从有争议地区撤退；其次就是派遣国际选举官员以及警察部队参与其中，以确保一个国家在第一次进行民主选举时能够大致保持自由与公平。事实上，在如此行事之前是经过了方方面面的考虑的，因为此举必定与宪章中规定不得干涉国内事务的条款发生冲突。然而联合国第一次监控选举行动毫无疑问的让民主进程的发展迈出了坚实的第一步，也基本上打消了先前人们对国际干涉的众多疑虑——这一行动的目标是尼加拉瓜（联合国尼加拉瓜选举观察团），观察团由秘书长亲自设立并受到了大会的强烈支持，并且在整个过程中安理会态度谨慎，但也并没有表示反对。如果一场国内冲突中的双方同意接受停火监督，并且随后要求联合国进行选举监控——那么这难道不是更好地巩固了国家的主权，而不是对国家主权进行削弱么？联合国在这一方面确实是取得了令人欣喜的进步。

不仅如此，类似的这种过渡同样在整个东欧、中亚、东南亚的部分地区以及中美发生着，因此在冷战后开始的几年中国际社会的态度还是相当乐观的。当然，严重的挫折也是存在的。早期在安哥拉和平进程中推行了几个措施——1991 年监督古巴军队撤军，并在随后的一年中对选举进行监控（联合国安哥拉核查团与联合国安哥拉第二核查团），由于争取安哥拉彻底独立全国联盟党拒绝接受联合国特别代表认可的在广泛自由与公平的基础上得出的选举结果，所以之前采取的一切措施所取得的成果都遭到了破坏。1992 ~ 1995 年，安哥拉再次陷入了内战，期间伤亡人数达到了 20 万，这一情况直到达成了一项并不稳定的政治妥协之后才得以终止。这是一件典型的由于对意识形态的猜疑而产生严重后果的事件——尤其是美国不喜欢之前那个奉行卡斯特罗主义的安哥拉政府，而对争取安哥拉彻底独立全国联盟党有所偏爱；此外还有就是在安哥拉执行的国际行动，由于缺乏资金与兵力的支援，所以在平复叛军方面表现得相当无能。与之类似的不幸国家还有索马里和波斯尼亚，它们都没有能够受到全世界的关注。

然而即使在联合国为行动提供更多资源之时，也不能确保一次未经检验的向和平与民主的过渡能够成功，柬埔寨行动（联合国柬埔寨临时权力机构）就是一个实例。世界组织在这次行动中表现出了远大的志向——促使越





（左）联合国柬埔寨临时权力机构设在金边的总部大楼。1992 年 2 月 28 日，联合国安理会通过决议，决定建立联合国驻柬埔寨过渡时期临时权力机构，以帮助柬埔寨重建。
（右）1992 年 3 月，联合国维和士兵护送柬埔寨难民返回家园。从 1992 年 2 月起，联合国陆续派出 2.2 万名工作人员来帮助柬实施和平协定，这是联合国战后最大一次维和行动。

南军队从柬埔寨撤退、确保自由选举与一个新的联合政府的上任，当然不仅是有远大的目标而已，联合国在其中也投入了相当大的精力。为了对 1993 年 5 月的选举进行管理，联合国动用了 15000 人的部队与 7000 名文职人员，耗资高达 30 亿美元，这次选举到会人数众多并且大多数观察员都认为其结果是非常公正的。但是针对民主进程的两个主要违反者采取的大型和平执行行动却并没有得到安理会的授权，这两个违反者是——红色高棉与柬埔寨人民党（受到了俄罗斯的偏爱）。因此，联合国柬埔寨临时权力机构在任务结束并为选举的成功举行而沾沾自喜时，柬埔寨之前存在的两个竞争对手依旧是虎视眈眈地盯着对方。从技术角度来说，建立和平并设立选举的任务都被圆满地完成了。但是柬埔寨的和平局面是相当不稳定的，并且事实上其政府也远远没有达到民主政体的标准。

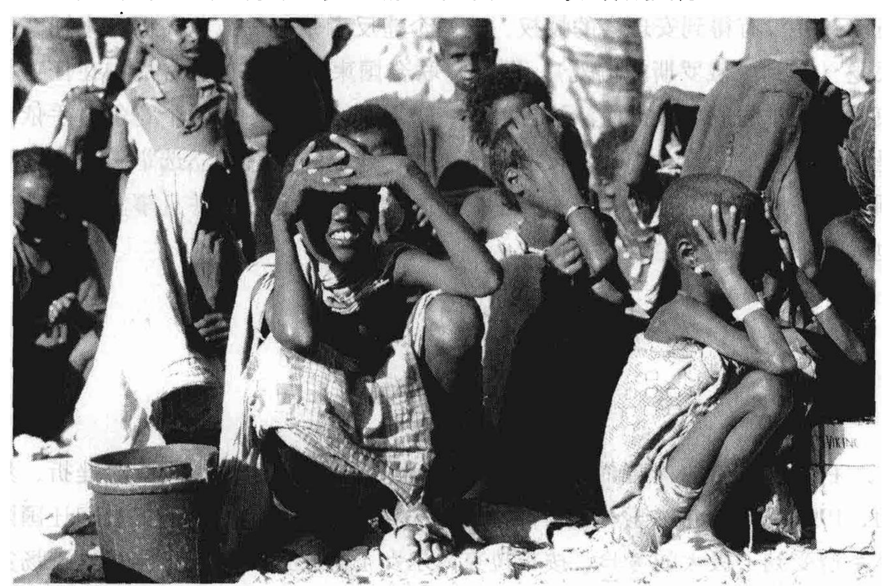
索马里的灾难

在这个必要的痛苦的学习过程中，联合国并没有遇到太多的挫折，然而，1993 ~ 1995 年在索马里、前南斯拉夫和卢旺达发生的三场灾难却让国际体系遭受到了极大的考验。按布拉克内尔女士的话来说，联合国在这三场灾难中采取的行动只要有任意一次遭受失败，那么情况就已经足够糟了；当时在如此短的时间内发生的这三场灾难，几乎使联合国的维和行动陷入了无从

下手的境地。世界组织决策者的崇高理想与良好意愿，与组织在战场上表现出的不足之间的鸿沟已经宽到了无以复加的程度。

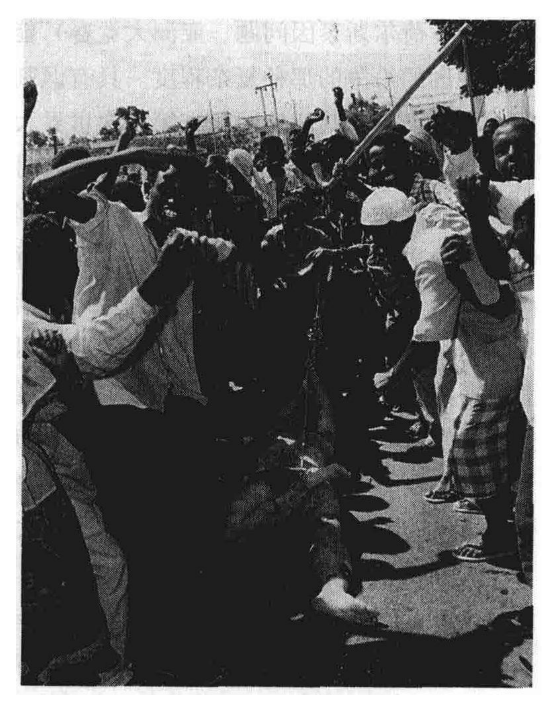
联合国向索马里派遣代表团的初衷肯定是良好的，因为对于这个国家而言过去的殖民统治已经是一场灾难，冷战期间又受到了莫斯科与华盛顿之间竞争与武器销售的影响，同时其国内的军阀主义也正在萌芽。1991～1992年索马里国家政权的崩溃导致国内政局混乱，有数以百万计的贫民面临着食物短缺的问题，国际社会也因此受到了震动。同时让人气愤的是，当联合国食品救济工作人员与轻度武装的联合国索马里行动部队免费进行人道主义援助时，还遭到了当地军阀的阻拦。美国希望联合国对行动进行广泛的授权，但是却不希望受到安理会的监督与牵制，所以美国政府说服安理会通过一项由美国领导的大型和平执行行动（联合国特遣部队），参与行动的部队人数达到了30000之多。这次行动可以被认为是宪章中第七章提到的“执行行动”，许多专家认为当某国国内发生暴力伤害事件时，采取此类行动是必须的。不幸的是，这就意味着经过授权的强力军事行动，与之前安理会授权的人道主义救援行动合二为一了。

1992年11月索马里，战争中无家可归的儿童正在烈日下等待食物救济。



这次行动仍旧是奉行公平公正原则的传统联合国人道主义救援行动么？或者说，眼下这次行动是不是一次在美国领导下的对确定敌人（就像伊拉克一样）实施的联合打击呢？又或者，这次行动会不会是上述两种行动的混合体？——这些疑惑就是问题的根本。也许当安理会（尤其是五个常任理事国）与秘书处坐下来本着诚恳的态度对《联合国宪章》进行重检，并对自身有限的毅力与资源进行评估之后，所有疑惑还是可以被消除的。但是也许只是也许，在现实中此类事情从未发生过，安理会以及其强大的会员继续秉承自己的方针行事。到1993年的春天，虽然联合国特遣部队已经拯救了许多索马里人的生命，但是美国国内的政治家已经不再支持这一行动了，克林顿政府也决定将这一行动的控制权转交给联合国。尽管维和与和平执行行动已经结合到了一起，但是不同的地面部队依旧有着不同的目标，整个指挥系统也陷入了混乱。我们现在所说的第二期联合国索马里行动马上就要陷入灾难之中了。

1993年10月3日，一支受美国中央司令部（因此其总部在佛罗里达）指挥的美国特种部队试图独立对索马里军阀穆罕默德·法拉赫·艾迪德将军进行搜捕，这一行为严重的出轨了。摩加迪沙战役中美军伤亡人数为18名——虽然比每天因营养不良而丧生的索马里人要少得多，但是电视上每天都在重复播放美军士兵尸体在这个无法治城市的大街上被拖着走的镜头，这实在是已经让人无法直视了。美国民众的激烈反应迫使不幸的克林顿政府在之后的数月内撤回了所有部队，于是第二期联合国索马里行动本身也于1995年3月终止了——这是一次可怕的失败。这次行动不仅使索马里人



1993年10月4日下午，美国的电视台反复播出了索马里人用绳子在地上拖着一具美国特种兵尸体游街示众的画面，美国舆论一片哗然，一致抨击美国政府出兵索马里。

民没能获得民主、正义以及和平，而且也使世界组织的声誉蒙受了打击，可以说这次行动毫无疑问地是一次严重的失败。各处的维和行动也因此蒙上了阴影，正如我们所见的，这给随后展开的卢旺达行动带来了破坏性后果。联合国与其最强大的会员国之间的关系也降到了有史以来的新低。愤怒的美国议员声明，“美国男孩”再也不会听从联合国的命令，他们以扣交给世界组织资金的方式试图使自己的政府陷入困窘的局面。从此布特罗斯－加利再也没有获得华盛顿的信任。

虽然索马里行动确实是失败了，但是就任务本身而言其并没有偏离相关的大纲。联合国索马里行动/联合特遣部队行动处理的都是一些日益熟悉、但是却很难应对的崩溃国家的事件，并且其中还混杂了一些缺乏明确授权的维和与和平执行任务。事实证明，在前南斯拉夫问题上，由于联合国卷入了许多的行动与委托管理中，所以事态也变得更加复杂了。事实上，不知道是否有任何重大的经典外交难题与军事历史（例如西班牙王位继承战争、石勒苏益格－荷尔斯泰因问题、亚洲大竞赛）能够达到20世纪90年代发生在巴尔干地区的纷争的那种复杂程度。具有讽刺意味的是，在最近500年的国际历史中有资格与其相比的只有第一次世界大战之前十年中发生的所谓东方问题了。老道的政治家奥托·冯·俾斯麦有时会大声地诅咒对抗的情形以及那些威胁欧洲和平的凶恶的“巴尔干羊羔偷窃者”（按照他的话来说）。1991年南斯拉夫解体对于他来说也许并不值得过于惊奇。但是其他所有人对这一事件都表示惊讶，或是被这一事件难以置信的演变震惊。

这片土地上的种族与宗教敌对的历史可以追溯到中世纪早期；西方天主教、斯拉夫—东正教世界以及西北边陲上的伊斯兰帝国在这里形成了一个三线交错的情形。1919年成立的“南方斯拉夫族”的国家南斯拉夫，以及约瑟普·铁托在1945年后创立的社会主义联邦政体都将各方的仇恨包裹了起来；但是再厚的纸也包不住火，在第二次世界大战期间，这一仇恨终于爆发出来了。20世纪末，苏联帝国的分崩离析，以及其他地方发生的戏剧性的政治和领土变化极大地刺激了南斯拉夫的民族主义运动，并且给联盟带来了无法承受的压力；而德国过早认可斯洛文尼亚和克罗地亚为独立国家的决定更是使局势进一步恶化。随着塞尔维亚统治联盟的瓦解，各处的少数民族与多数的穆斯林、克罗地亚人以及塞尔维亚人都拿起了武器，试图按照种族分布来确定边界，并且将区域内的“异族人”驱逐出去，以避免自己遭到他们的驱逐。

艰难的南斯拉夫维和行动

如果将1992年之后发生的问题逐一进行统计的话，那必定会超出宪章所规定的范围，而且牵涉的维和行动至少不少于八次（如果包括之后的科索沃行动的话）。虽然维和行动的意图是良好的，也有众多拥有杰出智慧与勇气的个人为抑制战争并恢复和平而鞠躬尽瘁，但是行动的悲惨结局并不会因此而改变。那些寻求在事件中发挥作用的善意的团体——其中包括联合国、北大西洋公约组织、欧洲联盟以及欧洲安全与合作组织，它们全部止步于一个铁一般的事实——如果存在一支强大并愤怒的部队倾向于战斗而不是妥协时，维和行动是根本无法展开的。

在这种糟糕的情况下有四个方面值得特别注意：主要国家间缺乏团结性，委托命令的混乱，行动对象与行动资源供给者之间的隔阂，以及民众意见与国内策略间歇性产生的极大影响力。对于主要的欧洲国家（尤其是英国、法国、意大利和德国）而言，这些问题的发生地离自己的国土要远比中非近得多，这里的近不仅仅是指地理意义上的距离，对那些地区暴力的外溢以及渡过亚得里亚海并进入中欧的难民的担心只是一方面；另一方面就是，这些地区发生的相互屠杀事件完全与他们最向往的“一个团结并且和谐的欧洲”的景象背道而驰。因此欧洲必定会站出来主导这些维和行动或采取其他进一步措施。不管是布什政府还是继任的克林顿政府都乐于接受这一情况，克林顿政府由于在其他地区已经拥有了足够的领导权，并且在索马里事件中受到了重伤，所以更是支持欧洲在该地区维和行动的领导权。

但是问题在于，欧洲没有任何一支现役武装的后勤和军事力量能够执行需要面对不断增加的地方抵抗与暴力的行动（联合国保护部队），也包括法国和英国在内。1994年，美国力争以一系列空中打击对塞尔维亚人进行阻拦，但是欧洲人对此却表示极力反对，因为他们自己的轻武装维和人员在这一地区被凶狠的重武装交战双方包围了，然而美国却坚决拒绝对这些部队负责。最终，针对塞尔维亚的决议和行动都受到了俄罗斯的阻拦，虽然此时俄罗斯政府正在处理前苏联遗留下来的国内问题，但是它认为应延续保护巴尔干地区斯拉夫人利益的传统。在安理会会议中，常任理事国会员很少就这一问题达成一致。

在刚果和索马里行动中，维和与和平执行之间的重要区别被一再模糊

了。这也许是因为两者之间的本质区别极为微小并且极易混淆，毕竟这两种行动都源自《联合国宪章》中的第七章。但是在这次事件中，两者的混淆程度达到了最高点。在维和代表团试图保持供应线畅通，保护难民，并在自己分遣队遭到严重袭击时对来自其他方面的要求作出反应时，要保持中立与“平和”的姿态是不太现实的。因此，在暴力行为不断加剧的情况下，安理会在进行决议时开始更多的涉及第七章中和平执行的内容，但是在宪章的这些条款中也并没有提到需要加强军事力量的字眼。会员国也在采取温和政策还是强硬政策的问题上产生了分歧。美国作为联合国最重要的成员，由于在索马里行动中受到了严重的挫伤，所以也并不愿意卷入巴尔干地区的事态中去。尽管来自国内和国外的压力不断，但是美国政府在供任何国际组织支配美国军队的问题方面还是保持着相当谨慎的态度，包括1998年在北大西洋公约组织指导下对塞尔维亚采取的行动，虽然美方一直坚持需要这样做并且也在行动中占到了支配地位，但是依旧保持着谨慎。在授权下达报复性袭击（通常是针对塞尔维亚的炮击）命令之时，需要联合国秘书长特别代表与北大西洋国际组织指挥官同时表示同意，这也就是所谓的双重保险系统。与一个区域组织“缔约”并没有超出宪章的许可范围，在宪章的第八章中是有规可循的；但是在此次事件中，我们可以明显看出，世界组织是判断自己军事力量不足以完成任务才这样做的。

有时候，委任特别工作还是发挥了良好的作用的。联合国保护部队同样负责在马其顿与塞尔维亚的边界进行巡逻，以防止任意一方发动袭击；这是由布特罗斯-加利在和平议程中提出的，并且可能是维和部队第一次被作为一种预防性或威慑性手段来使用。有趣的是，联合国保护部队中也包括了美国部队，奇怪的是这还对事态的稳定产生了帮助，因为美军在马其顿任务（随后在联合国预防性部署部队）中的任何伤亡，都可能促使一次强力空中打击的发生（类似规模的空袭最近一次发生在萨拉热窝）。几年后，安理会在1999年决定对位于塞尔维亚南部但由阿尔巴尼亚统治的科索沃省进行联合国委管，以加强和平的局面并为国家重建创造有利条件。然而事实上，联合国科索沃临时行政当局特派团、欧洲安全与合作组织以及一支有俄罗斯部队参与的北大西洋公约组织武装力量（北约在科索沃的武装力量）都发挥了良好的作用。众志成城的局面再次出现，也没有任何人对此进行抱怨。正所谓上下一心，其利断金。

然而，任务执行的过程是艰难的，其消耗也并不合理。联合国委任命令中的豪言壮语与孱弱的地面维和部队实力之间的差距明显地表现了出来。波

斯尼亚塞尔维亚人认识到了这一点并对其进行了利用，而克罗地亚和伊斯兰武装也同样认识到了这一点，只不过其行动较波斯尼亚塞尔维亚人而言并不具备那样强的系统性。早期的大部分安理会决议都仅仅是号召交战方停火并进行共同协商。当发现这种方法明显没有起到效果之时，安理会在随后的决议中谨慎地增加了联合国地面部队的数量，但是分遣队规模甚小，其火力仅以自卫为目的，所以能起到的效果极为微小。提供分遣队的政府还担心，一旦自己的分遣队员被抓为人质，那么自己将不得不面对交付赎金的问题。秘书长不断地对较为莽撞的决议进行忠告，这并不意味着这些决议本身是错误的，而是因为秘书长清楚地认识到此类决议需要会员国进行何种程度的贡献——一旦会员国认为代价过大，那么任何进展的取得都是不现实的。安理会通过第 836 号决议的行为，就是其拒绝面对现实的最明显实例——决议要求对之前在波斯尼亚建立的“安全区域”（联合国被保护区）进行巩固，然而却遭到了来自各方的威胁。秘书处报告：为了确保这一地区的不可侵犯性受到各方的“充分尊重”，联合国需要再向这个地区增派 34000 名士兵。更糟的是，第 836 号决议的共同操办人却无一愿意向这一地区提供自己的士兵。为了减轻道德方面的压力，秘书长同样指出这一决议还有一个选择——向该地区增派 7600 名士兵，在他认为这一数字对于并不愿意提供部队的各个会员国来说要更加实际一些。

然而，只用想象就可以得出结论——一些轻武装单位如何能够阻止那些意图进行种族清洗的波斯尼亚塞尔维亚人呢？当 1994 年 5 月，塞尔维亚人对萨拉热窝边界进行炮轰时，联合国保护部队呼吁北大西洋公约组织对其进行空中打击，而塞尔维亚人进行了猛烈的反击并对联合国造成了羞辱性的结果——维和士兵被逮捕作为人质，塞尔维亚人将他们绑起来作为人体盾牌放置在有可能成为空中打击目标的区域。在仅仅几个月之后，波斯尼亚塞尔维亚人就进入了斯雷布雷尼察这个所谓的“安全”区，并对居住其中的数以万计的穆斯林进行了屠杀，而此时维和部队却束手无策。事情至此终于出现转机，一支由英国、法国与荷兰共同组建的快速反应部队（RRF）进入了这一地区，这是一支有重度武装并且拥有流动营的部队。北约也加强了对波斯尼亚塞尔维亚人的空中打击，以促使其退出安全区域并签署代顿和平协议。当克罗地亚开始对安全区中的塞尔维亚人进行种族清洗时，安理会毫不犹豫地派出了由 5000 名士兵组成的和平执行部队（联合国信心恢复行动），这次的这支部队不仅有能力胜任并且意义也非常重大。最终，斯雷布雷尼察大屠杀丑闻使由北约领导的大规模执行团代替了名声欠佳的联合国保护部队，执行

任务的部队人数达到了50000人，其中主要是美国部队，而很重要的是也有俄罗斯部队参与。甚至连波斯尼亚塞尔维亚人自己都明白抵抗如此强大的稳定部队（特别行动执行部队）是没有胜算的——这片破碎的、按种族进行草率分界的土地终于获得了暂时的平静。

最后一个要素就是公众的意见，联合国工作的各个方面都受到了这些意见的影响。前南斯拉夫众多地区中民众的热情与担心都达到了极致；那些主张妥协以及与世界组织进行合作的地区领导都被认定为叛国者。秘书长委派的众多特使发现，所有协议和契约基本上在几周之内全都被违反了，而其中一些内容看起来作了过多让步的协议和契约甚至变得一文不值了。此时的欧洲公众表现得非常痛苦，一方面他们担心自己的部队陷入大屠杀中，另一方面又为自己所属的大陆上居然还会发生大屠杀这样的事情而感到羞愧。许多国家都认为冷战结束的信号就是——锐减的国家国防开销以及为数不多的经过训练的部队，供养这些部队的目的也不是为了将他们派遣到其他任何地区去执行任务。俄罗斯军队中支持塞尔维亚人的声音并不在少数，这就使莫斯科在波斯尼亚问题上与西方进行合作时遇到了许多的困难。而美国公众的意见恐怕是最不稳定的了——他们先是蔑视欧洲力量孱弱，于是在1993年就由于自大而违反了事情运行的规程，之后又由于自己部队在索马里遭受损失而畏缩（在越南战争中这点表现得更为明显），这一切都使其在以后任何派遣地面力量问题方面的态度更为谨慎了；然而在斯雷布雷尼察以及其他地方发生大屠杀的时候，美国的公众又要求政府进行干涉。对于任何参与这一事件的人来说，这都不是一段值得留念的日子。

卢旺达大屠杀

1992～1995年发生的卢旺达危机的起因其实非常简单，但是在这场危机中丧生的人数要比所有在巴尔干地区屠杀中丧生的人数高出15到20倍——事实上，自柬埔寨危机之后，这还是第一次屠杀比例如此之高的危机。卢旺达国内的主要冲突因素其实是非常平常的——由于比利时殖民统治者一贯偏向于人口居少数的图西人，而对占人口总数85%的胡图人却相对冷淡，这也就使当地政治组织在组建与行使权力时发生了一些偏向；而发生在1961年的无计划无准备的独立使一切都发生了转变，自此胡图人开始对图西人进行了长达30年的镇压，大部分的图西人都逃到临近的乌干达进行躲避，并且

在乌干达发起了游击战，其借口就是卢旺达国内的种族歧视。在这个经济发展低迷并且人口增长迅速的地区，成百上千的无业年轻人全都参与到种族帮派中。他们没有什么武装，轻型半自动或自动步枪也极为缺少，于是大砍刀就是他们的武器。1993 年 8 月，三个西方大国与非洲统一组织一起推动各方达成《阿鲁士协议》——乐观地提倡权利共享、自由选举以及一体化部队的建立，其过程全部由一个联合国援助团（联合国卢旺达援助团）进行监控。这对于维持和平来说不再是一项消极的政策了，虽然说开始制订计划时就认识到需要进行类似宪章中第七章提到的和平执行行动，以镇压武装帮派并保护贫民，但是其主要目的是加大力度进行国家重建，可以说是积极的、进步的并且也是民主的。

随后在距卢旺达首都基加利东北 1100 千米的城市摩加迪沙，联合国的计划戏剧性的失败了。联合国授权在安理会计划的 10 月 5 日之前开始对联合国卢旺达援助团进行表决，而这正是在美国开始对艾迪德进行搜捕的两天之后，事实证明这一决定铸成了严重的错误。此时美国政府由于行动的失败而处在一个混乱状态中，其国内批评的声音不绝于耳，在这种情况下，美国政府成了对卢旺达行动进行强有力授权的障碍，并且还谋求使执行任务的部队规模达到最小化——美国国务院提出的行动人数仅为 100 名，而此时联合国负责官员则恳请将这一数字增加到 8000，最终行动人数折中为 2500 人。

卢旺达战争中的一名肩扛步枪的少年民兵。由于贫穷，很多当地儿童也不得不参军打战。



让会员国贡献部队是一件非常艰难的事情，大多数的会员国都弄不清楚胡图人与图西人之间的区别，而且在对索马里、柬埔寨和前南斯拉夫地区展开的任务中，大家都表现出不愿意做这些苦活累活。最终抵达卢旺达的国际部队人员单薄、武装不足、资金短缺并且只拥有一个观察部队的授权。由于此时纽约、华盛顿和日内瓦都在就联合国失败的原因，即是不是因为进行了过多干涉的问题激烈地讨论着，所以至少是在这场灾难的初期，坚持行动应当保持中立的意见还是可以理解的。然而，不采取行动的结论明显是受到了国内政治的影响，最终事实也证明了这是联合国有史以来作出的最糟糕的决定。

接下来要写到的大屠杀实在是让人难以提笔，因为只要提到这件事情就会让人感到悲痛、愤怒与羞愧。这次由胡图人发起的种族灭绝战役持续了长达100天的时间，1994年4月4日卢旺达以及布隆迪总统座机的坠毁（被射击）标志着这一事件的开始，在屠杀中丧生的人数达到了80万之多，大量图西人的尸体被投入河中，并在河流的下游集聚成堆，然后又被包裹起来像原木一样被送到锯木厂中粉碎。胡图族民兵同样对其厌恶的比利时联合国卢旺达援助团部队进行了袭击，这使这一援助团迅速撤离了卢旺达。随后这些民兵又进入联合国难民营，对其中的图西族难民进行了屠杀，按照这些民兵自己的话来说，美国人从索马里的撤退激励了他们的斗志，这表明西方国家不能忍受自己部队人员的伤亡。联合国此时扮演的角色是可耻的并且也是可怜的，因为它完全要按照安理会的决定来行事，但是由于只有安理会有权授权行动，所以我们也不应对这个组织进行过多的责难。率领国际观察部队的加拿大将军罗密欧·达赖尔反复地警告可能会发生种族灭绝行为，一再恳请联合国委派更多士兵并授权干涉局势，但是这一切都是无功而返。当时目睹这一大屠杀的许多人直至时隔十数年的今天都还忍受着噩梦的折磨。然而他们也只是受到了心理上的伤害，不像卢旺达平民一般的身心俱损。

混乱与缺乏目的的情况还在继续。联合国非洲会员国指责安理会更愿意向类似前南斯拉夫问题这样发生在北半球的危机投入资源，而对那些情况更为严峻的发生在南半球的灾难视而不见，同时联合国秘书处也恳请安理会改变方针。在此情况下，安理会终于慢慢（尤其是美国政府特别的慢）同意授权派遣第二号联合国卢旺达援助团分遣队执行任务，但是直到七月中旬主要的屠杀都已经停止之后，行动才得以展开。在此前不久，计划落空的法国被授权派遣一支部队进入卢旺达并建立一片人道主义保护区，当然法国也是为了检验自己在世界上的影响力是否正如自己想象的那样特别。然而此时经过重建的图西人军队对法国的动机保持了一如既往的猜疑，他们自己组织起来

对在所谓保护区中的胡图人进行了报复。数以百万计的胡图人越过边境进入了扎伊尔（现名刚果民主共和国），这也就使原来的卢旺达国内冲突开始对一个远比它大的国家进行破坏了，这直接导致了蒙博托政府的下台，因此也导致了更大规模的难民危机。营养不良、饮用水的缺乏以及肆虐的疾病都加剧了这场灾难。尽管第二号联合国卢旺达援助团于1995年末从卢旺达撤退，图西人也重新掌权并建立了合法政府，但是仅仅在短短的几年之后，安理会又不得不授权了一项新的维和行动——这次的目标是刚果。除了极个别像达赖尔将军这样勇敢的联合国官员和士兵以外，我们很难再找出什么人能够在这次卢旺达惨案中脱颖而出了。

陷入低谷的联合国

这可以说是联合国历史上最低潮的时期了，人们期望并开始寻求一种务实的改革方式，要求重组整个世界组织的呼声成为一种并不和谐的声音。事实上，危机并不是发生在某单一的层面，而是同时发生在所有层面上。基本的原因非常明显——世界上发生了太多的混乱事件，并且联合国也被要求做了过多的工作。正如1995年耶鲁—福特基金会向世界组织的报告所述："自1989年以来，世界上发生了将近100次的武装冲突，而其中除了五次冲突以外其他全部属于国内冲突。"有人怀疑联合国是否能够承受这样的压力——即使领导者能够接受全新的世界环境，这个丘吉尔—罗斯福—斯大林时期建立的大联盟也不一定拥有足够的资源。然而震惊人权组织的是，愤怒的美国共和党国会议员以及心怀厌恶的非洲政府完全没有心情进行此类比较与推理。并且也没有人指出世界组织在维和行动以及其他方面取得的成功，而批评之声却如潮涌。因此，对1995年6月在旧金山召开的联合国50周年纪念大会中表现出来的压抑气氛也就不必大惊小怪了。

那么如何排列联合国暴露出来的这些弱点呢？首先就是联合国在财政上表现出来的捉襟见肘。对于联合国而言，不断增加的行动开销以及主要会员国（例如俄罗斯、日本与美国）不愿或不能按时上缴应付款项所带来的双重压力是巨大的。发展中国家则因在冲突预防以及人道主义援助方面开销增大而不断抱怨，因为这样做会直接导致对那些远离冲突的较贫困国家教育以及基础设施方面的投资减少。右翼分子则希望联合国坚定改革、减少官僚作风并大幅度削减预算（其中包括日常预算以及维和预算）。他们绝不提倡阔绰

的出手。秘书处力促开展大规模并且有决定性的行动，安理会也表示同意，他们这样做到底用意何在呢？难道他们不知道会员国不会为这种行动买单么？

导致财政危机出现的源头就是过多的维和及和平执行行动——这些行动的数量在短短几年中就翻了三倍，联合国观察部队之前的人员总数为1000～5000人，而现在执行行动的部队人数达到了20000人甚至是50000人。还有就是在某些任务中，维和部队本身的质量发生了下降，因为需要配置部队的数量增加了，所以一些新加入的会员国也同样需要为行动贡献自己的部队。一种情况是——向一个饱受新兴帮派蹂躏的国家派遣一队廓尔喀兵[①]或皇家海军陆战队执行任务，并在重装士兵进入该地区后能够明显发现公开暴力事件的减少。但是如果要期望新兴国家提供的那些装备不足并且缺乏训练的部队，能够在远离本土并且压力极大的情况下有所表现就属于奢望了——有些政府提供部队的目的就是为了得到外币（因为政府派遣士兵时能够获得与士兵同等水平的报酬，按照西方日工资率计算）。专家意见的缺乏、协同的缺乏以及作战能力的缺乏大大地降低了联合国代表团完成任务的能力。通常一支自荐部队是无法抵达执行任务的地点的，除非是心中愤愤不平的美国愿意为其提供空运协助，而美国曾经发誓不再直接参与到行动中来，有的时候还会要求报酬。联合国行动部队通常只能在大屠杀结束之后才赶到现场，就像在卢旺达危机中一样。因此，战场上的失败往往都会使整个过度操劳的维和行动部产生挫败感。

其中最重要的原因就是对于许多任务的要求本身就缺乏明确性。而这一问题明显就是安理会造成的。正如我们在先前的章节中所看的，安理会在作出许多授权以及决议时都过于模糊，或者说是限制性过强，又或说就是过于草率。但是我们在审视这些失败的时候，也应该看到当时那种紧迫并令人困惑的环境。从战场传回的报告往往是不清楚或是矛盾的。安理会中倾向于坚决采取行动的会员国在进行提议的问题上会表现得非常谨慎，因为自己的提议也许并不会赢得绝大多数赞成票，并且也有可能遭到否决；也正是因为如此，他们往往会撤销自己的提议。早先发生的事件以及执行过的完全不同的任务，都会对之后发生的类似事件以及执行的行动产生跳跃性的影响，就像索马里事件对卢旺达危机产生的悲剧性影响那样。

所以，秘书处受到了所有方面的指责也就不足为奇了。一些人指责秘书

① 廓尔喀兵是英国从尼泊尔招募的雇佣兵。——编者注

长行事过于软弱，而且并没有像哈马舍尔德承诺的那样拥护五个常任理事国。发展中国家则认为秘书处过多地关注了维和行动，而忽视了联合国许多社会与经济职责。美国国内的保守派指责联合国这个世界组织掌握了过多的权力，并且威胁了会员国的主权。布赖恩·厄克特提议也许应该考虑建立某种形式的联合国常备部队——这些部队经过训练、行动协调并且驻扎在位置经过精选的基地中以随时对安理会的命令作出反应，而这一建议受到了强烈的抗议，因为有人认为此类部队的建立必将使世界组织变成一个主权国家。很明显，这些批评家都对联合国的出发点一无所知，但是在当时这种无知是一个普遍的现象。结果，秘书长办公室的气氛变得更加悲观了，对改革进行建议的能力也降低了。批评家说，秘书长办公室的工作应该是重塑自身，并进一步削减部门内无信心的工作人员的数量，而不是开展一项新任务或是推动一项新议程。然而，这些消极的建议又如何能对东刚果或塞拉利昂不断恶化的局势产生帮助呢?①

维和窘况的改善

这并不是世界的末日，但是对于即将离任的布特罗斯·布特罗斯－加利以及即将继任的科菲·安南来说却是一段压力极大的时期。在这段时间中，秘书长很难真正对一些境遇悲惨的国家实施帮助，因为捐赠国对其的信任感以及善意度下降了，克林顿政府后期的美国国内政治也对秘书长的工作产生了影响。这一切都使情形发展到了一个让人窒息的紧张程度。一些大型的维和以及和平执行行动因为它们已经达到了设想的目标而被终止，也有一些行动因为丧失了政治必要性而被突兀地扼杀了。到了 20 世纪末期，联合国在索马里、柬埔寨和卢旺达都没有再部署任何行动了。经过授权的国际部队的数量也相应地缩减了。秘书长主张内部改良的项目（例如发展核算方式、裁减职员与减少重复建设）以及美国同意贡献给联合国的款项，都由于美国国会的阻碍而慢慢削减了。前南斯拉夫危机得到了联合国长时间的关注，并耗费了其大量的精力，但是总体而言，在 20 世纪 90 年代中期，“过分延伸”

① 正如在前面章节中提到过的，布特罗斯－加利在他的报告中提出了合适的辩护，文中到处可见“还未被征服”这样的字句。无论如何他还是做得不错，但是当克林顿政府开始针对他的时候他也无计可施了。

的维和行动的数量确实是减少了。

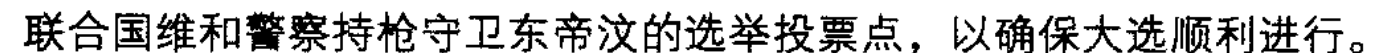
此外，实用方面的改进也增加了。虽然建立联合国军队的想法在政治上被废止了，但是这并没有阻止许多“自愿”国家的军职人员对训练维和专家方法以及和平建设能力的改良，他们期待能在未来秘书长寻求帮助时发挥作用。维和行动部门获得了更多的资源、更多的人手以及更多的尊重。之前执行的维和行动的成功与失败都被人们进行了仔细的分析，并协助建立了新的规则。军事资源标准化的各个方面都得到了快速的改进——其中包括硬件、信息、语言以及指令机构。

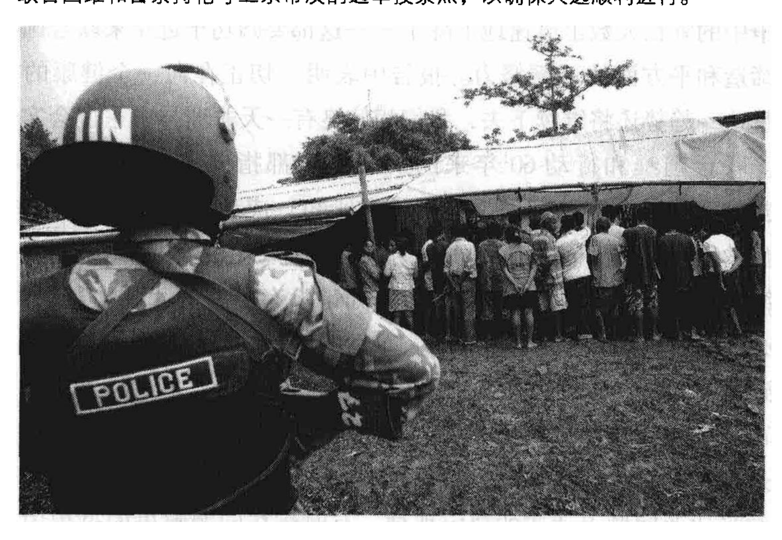
还有就是在面临新的国际行动需求时，人们在判断层面进行的工作显著增加了。谁都不会忘记正是那个过于犹豫不决的决定导致了灾难（卢旺达）的发生，并且也不会忘记冒失的授权所带来的危险（摩加迪沙）。要在这两者之间找到一条适中的解决问题的方法永远是说起来比做起来难。但是此时，人们已经积累了大量的经验并且也受到了深刻的教训。在 20 世纪 90 年代就要结束的时候，又有几场由国内问题引起的危机摆到了安理会的会议议程上——东帝汶、刚果、塞拉利昂、埃塞俄比亚/厄立特里亚以及科索沃（又一次）问题。同样的问题再次摆在面前，这些危机全部都是在 1944 ~ 1945 年未曾考虑过的冲突类型；所有这些就如同在午夜被丢弃到联合国门口的弃婴一般。而此次联合国作出的应对要更加的标准并且也更加有希望——尽管之前发生过众多的灾难，而人们也并未在冲突展开的严重性的问题上达成共识。联合国这个弃婴收容所在处理这类问题方面已经渐入佳境了。

比如说，出现了一种类型的任务既包括宪章中第七章和平执行行动中“强硬”的内容，又包括宪章第六章、第九章以及第十二章中关于调停和国家重建等“柔和”的内容。最近发生的最好的例子就是联合国在东帝汶和塞拉利昂采取的行动。这两场危机一开始都与刚果危机一样属于一场灾难，大量无辜贫民丧生并且国际社会对此反应极慢。但是最终联合国还是向东帝汶和塞拉利昂这两个国家派遣了军队与文职人员，并提供了各种资源以消除不和谐音、保护停火并协助那里的人民重建家园——这完全符合 2000 年卜拉希米报告的内容，这一报告还呼吁一旦当事双方中的一方进行任何错误的举动时，应当采取更为有力的行动加以制止。安全措施被放到了第一位（这一点在之后发生的伊拉克与阿富汗危机中可以得到印证）。只有对盗匪活动、军阀主义以及种族清洗进行强力的制止之后，才有可能建立或重建正常并且民主的生活。在这一点上，人们已经达成了共识。还有一点与之前不同的喜人变化就是，人们已经可以接受通过不同的途径完成这些更大的目标了。

因此，英国政府最终向塞拉利昂派遣了皇家海军陆战队突击队，以镇压暴乱、削弱犯罪力量并驱散犯罪分子；澳大利亚军队也进入东帝汶执行和平任务，并为随后进行的选举活动保驾护航。对暴行采取的决定性行动的成功表明，有能力执行任务的会员国在这方面非常愿意与联合国进行配合。但是这很难说是一件值得庆幸的事情。联合国此前对印度尼西亚在东帝汶造成的伤害熟视无睹，以及在长期与塞拉利昂暴徒福戴·桑科，以及与利比里亚暴徒查尔斯·泰勒打交道的过程中表现出的游移不定都显示出这个世界组织在面对大规模侵犯人权的问题时作出反应的时间过长，并且还表现出了与那些坚决不共享权力的领导者进行妥协的趋势。因此联合国安全体系中枢在遏止严重的侵犯人权问题发生时表现出来的实力，要比一些单一民族国家还稍弱一些——这完全是由联合国安全体系中枢的拥有者故意造成的。

英国部队进入塞拉利昂以及澳大利亚士兵进入东帝汶的行为看起来像是某种新殖民主义行动，但是事实上这才是解决问题最有效的方法。早期进入利比里亚的西非维和部队（ECOMOG）根本无力也无心与残忍的叛军作战；1999年非洲国家派遣进入塞拉利昂的部队（联合国驻塞拉利昂维和部队），在执行任务期间惨遭羞辱，在英国部队进入该地区前还不断地有士兵被绑架作为人质。此外，领导军事任务执行的国家——就像澳大利亚在东帝汶危机中扮演的角色——往往同样愿意在冲突结束后的重建工作、举行选举以及对受战争蹂躏的贫民进行安抚的工作上作出贡献，并以此向自己和世界证明之前采取的军事行动并不是徒劳的。


联合国维和警察持枪守卫东帝汶的选举投票点，以确保大选顺利进行。



另外，尽管有时领导任务执行的国家也许并没有足够多的装备精良的部队以供使用，但是已经有越来越多的国家愿意以各种各样的形式向危机发生的地区提供自己的部队，其中包括小规模卫戍部队、警察部队以及选举保障组等，并且所有部队都基本上达到了国际标准。因此，参加 2001 年 9 月的 15 次联合国维和行动的“军事人员与民警”数量达到了 47000 人，而这些人员来自国的数量竟然高达 88 个。其中的很多国家的部队正如我们在前面提到的那样，人数过少并且绝对无法完成和平执行的任务。但是如果拿 25 年前或是半个世纪前无人愿意参与维和的局面作为对比的话，我们会发现情况确实是改变了。

联合国的不足与努力

但是在联合国进入 21 世纪的今天，也不会有人认为联合国自 1945 年建立至今在维和与和平执行领域的表现是一部成功的历史——即使是其最热情的拥护者也不例外。联合国遭受的失败与其取得的功绩并不相当，可以说联合国的功绩在其失败的笼罩下而黯然失色。这一世界组织还需要在未来的维和行动中获取更多的成功，才能使人们将视线从其自身在波斯尼亚和卢旺达灾难中体现出的局限性，转移到其潜在的能力与获得的功绩上去，当然这还需要相当长的一段时间。也许赞美之声即将来临了：一份来自加拿大人类安全中心最新的报告声称，武装冲突的数量正在减少，屠杀和侵犯人权的现象也呈下降的趋势，并且战争中的阵亡人数也迅速地下降了——这都要归功于近年来联合国在冲突预防与缔造和平方面的不懈努力。报告中表明一切正在向一个健康的方向发展，并且这一趋势还将继续下去，我们相信终有一天非洲与中东也会实现和平与稳定。联合国维和行动 60 年来的所有记录都指向了一个更为无声的结论——虽然获得了众多的（通常并不为人所知）成功，但是国际行动往往会因为背负的压力太大而遭受挫折。最重要的是人们从历史中得出结论——在一项新的维和行动中（通过安理会决议），如果没有足够的武装力量以供支配，那么就必将是自取其辱，并且会带来灾难性的后果。如果联合国中的主要会员国认识到了这一点，那么也就是得到了最大的收获。

然而，也有人在冲突解决方式方面受到了打击而作出了其他选择。有时候是通过外交的手段解决问题，正如 20 世纪 90 年代早期的中美洲和平进程或是在纳米比亚问题上达成的协定那样。有时候在问题解决的过程中会包括

联合国长期的调停任务，就像在塞浦路斯危机中那样，结果就是问题并没有被解决。有时候会需要在安理会的指导下部署大规模的部队，就像在刚果危机中那样。还有时候是有一些和平执行任务被转包给了其他组织，例如巴尔干地区的美国特别行动执行部队以及在阿富汗展开的北约军事行动。没有一个模式能够适应所有事件，而且回顾过去我们可以看到，安理会应该更早地认清这一事实，并因此能够在授权各种任务时表现得更加有条理一些。

然而这也就使那些强烈拥护联合国的支持者认为，国际维和与和平执行不会也不应该有一个标准的模式。委任北约执行在阿富汗（然而按军事术语来说是“切实际的”）的任务其实是降低了联合国这一世界组织自身的权威。授权英国单方面进入塞拉利昂镇压暴徒匪帮，或是授权法国在科特迪瓦展开类似的行动，都将联合国进一步地推到了局外。当然，塞拉利昂大屠杀事件的最终结局还是完全能够令人满意的，但这是以世界组织地位的丧失作为代价的，换句话说就是以暴露世界组织在该领域的弱势为代价的。

世界组织在这方面能力不足的结论还可以从其他事例中得出——2002～2003年美国政府决定对伊拉克发动战争，并且拒绝将这一行动提交安理会裁定。政治家、历史学家以及法律界学者，将在此次美军发动战争的明智性与合法性问题上进行长时间的争论。虽然有些人认为乔治·布什总统此次授权的行动是违法的，但是其他人指出由于萨达姆·侯赛因粗暴政权对安理会连续作出的17项决议视而不见，所以美军的介入应该是正当的。但是一个不争的事实就是一个大国——并且是最强大的国家——在采取单方面行动时不会受到国际组织与看法的约束；因此美国可以做其他稍弱国家所不能做的事情，这就进一步印证了不是所有会员国都公平的观点——这好像就是说它们之间曾经公平过一样（当然这里也不是这个意思）。如果一个大国决定要“开战”的话，那么联合国永远也拦不住它——当然也不能排除这场战争可能是另外一场大战的可能性。

所有这些都向我们讲述了人类社会掌握的解决冲突与保护和平的形式，而其中大多数形式都是可变通的，这些形式在过去没有统一标准，在未来也不会统一。不用是天才也能看出人口统计、社会经济以及宗教对非洲、中东、中亚以及远东地区国家的国内与国际稳定性的压力已经增大了。安理会下一个要关注的事情即将浮出水面了。但是联合国未来在面对维和与和平执行需要时将如何应对呢？这要取决于该特殊危机所处的政治与地理环境如何，公众是否愿意承受这一负担与损失并为国际维和作出努力，并且尤其要取决于大国是否支持军事行动的展开并在其中发挥作用。

第四章 南北经济议程

联合国的经济职能

以“促成大自由中之社会进步及较善之民生”为目标，并“运用国际机构，以促成全球人民经济及社会之进展”；联合国“应促进较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展”。这些无畏并且斩钉截铁的字句来自《联合国宪章》的序言以及宪章的第五十五条。

60年后的今天，人类距这些目标的实现还有很大的距离，可能大部分人认为——不管是北方还是南方，右倾还是“左倾”——世界组织的履历在此目标的对比下简直是没有什么值得夸耀的。许多人都对联合国使用了极为严厉的辞藻，他们对世界组织的整个计划持保守态度，并且指责世界组织追求较高之生活程度是欺骗与狂想；而自由主义者则感觉这一世界组织永远也不会有足够的力量、资源和政治支持来实现这一目标。因此联合国在这一领域遭受了巨大的失败，尽管自1945年以来世界经济取得了令人瞩目的增长，但是即使是联合国最热情的朋友也不会将这一（不平衡）繁荣归功于联合国的行动与洞察力。但毫无疑问的是，如果一个人认为世界组织的经济政策完全是失败的话，那么等于他也犯下了同样的错误；如果一个人完全不愿了解联合国工作在哪些方面起到了作用、在哪些方面没有发挥作用的话，那他也许犯下了一个更大的错误。

本章题目中提及的经济“议程”应被看做与《联合国宪章》的较大目标中的其他两个要素为相互依存的关系——前面章节中讨论的安全与维和措施，以及在后面章节中即将谈到的社会与文化议程。

联合国计划者经常提到的经济困难与政治暴力之间的关系，很容易受到我们的重视。法西斯主义和一些极端组织有着很强的心理要求，它们都是在

经济绝望的温床——失业、食物匮乏、贫穷、健康水平低下以及巨大的社会不平等——中活跃起来的。在我们这代人中，有一些人认为世界组织只有“安全”职能需要注意——对于一些联合国的创立者而言，世界组织只在侵略发生的时候，才会使用武力作为应对的方式。相比之下，如果迈向全球繁荣的合作越成功，那么国际社会在军事行动方面需要的资源就会越少。因此，《联合国宪章》中提到的“促进较高之生活程度及全民就业”也并不是空话。

经验丰富的英国财政部官员担心，如果“全民就业”这一目标真的得以实现的话，那么必定会引发一次大规模的通货膨胀。但是，我们在《联合国宪章》第一章中看到的那些建立战后福利国家的内容，却都是由那些在美国国内和英国事件中奉行罗斯福新政政策的人起草的。还有什么比贯彻将民主议程提到国际舞台上的想法更正常呢？对于那些相信公共机构能够在改进国内社会方面发挥作用的人来说，这是很平常的，因为他们对国际管理寄予了很高的期望；然而那些国内“强大政府”的反对者，则通常对国际组织深表怀疑。

虽然大国的目的并不是完全反对国际组织，但是也可以明显看出大国政府的确不认为经济与社会理事会是一个重要的机构，并且也没有将它们与安理会放在一个完全对等的地位上。所有大国政府都将大量的精力投入国际安全事务中——一如它们通过永久会员资格以及否决权的方式，将自己留在新体系的核心中那样投入。

与安理会形成对比的是，联合国经济及社会理事会在进行决议的时候完全取决于是否能够获得大多数票，任何国家在此都没有特殊的身份或特殊的权力；如果大国认为涉及了自己的重要利益时，它们将坚持某种形式的否决。此外，正如经济学家肯尼思·达齐注意到的那样，宪章在发展方面使用的语言缺乏实质性并且也不明确，而相比之下在和平方面则使用了“目的明确并且直接的语言”。宪章规定所有会员国都有义务为国际安全效力，而在为全球繁荣而合作方面只表示了鼓励。

在制度上，许多联合国机关之间都存在着功能重合与混乱的问题，过去出现的问题我们已经作出了处理，而有些新近出现的问题还有待解决——经济与社会事务。第一次看到这个话题的读者在看到下面那个作者的话后会感到沮丧——“从编制来说，联合国是相当复杂的。这一组织内包括了各种各样的委员会、代办处、基金管理机构、中心、团体、联合会、理事会、协会、办事处、部门、程序、管理委员会以及其他团体，所有这些全部根据一

份官方组织计划设立，即以大会为中心建立一套完备的体系。实际上［然而］……”还有更简单的表述就是——不幸的是，我们会在本章以及后面的章节中反复谈到“关键性赤字”一词。

布雷顿森林机构

一个重要的权力扩散的例子就是——建立“距今已久”的、强大并且来自联合国大家庭的布雷顿森林机构。尽管宪章在此使用的语言相当巧妙，但是我们还是有理由假设各种各样的专门机构会以某种方式与联合国经济及社会理事会本身平起平坐——其中不仅仅包括国际货币基金组织和世界银行，还包括长期存在的国际劳工组织、万国邮政联盟（UPU）等。根据宪章的原文来看，所有这些机构都是通过谈判后才与联合国“发生关系的”。而联合国则作出建议“以调整各专门机关之政策及工作”，并采取适当的措施以从其中获得定期报告（宪章中的第五十七条、五十八条、六十三条和六十四条）。然而有人认为这些语句有些贸然，并且颇为含糊。政府间海事协商组织如何（或是为什么）要与联合国经济及社会理事会挂上钩呢？这个组织有它自己的工作，无论如何它也会建立海上的规范与安全。

因此有一点很清楚，许多的这类技术组织都是由政府间协议建立并有明确权限的，所以在自治的问题上就显得非常敏感，这也就是为什么宪章中使用了许多的“也许”与“应该”。另一方面，在宪章中声明崇高的综合目标，对于解决世界的经济和社会问题来说是毫无意义的，并且也不要尝试建立常备的协调组织以完成那些目标，或是不要让这些组织通过大会以及联合国经济及社会理事会向会员国进行报告并发生关系。

因为这样做会造成一个明显的紧张局势，这并不体现在与技术机构之间，而是出现在大会的全体成员与布雷顿森林机构之间。我们在前面曾经提到过，国际货币基金组织和世界银行在决策结构上都不是民主的，它们与安理会自身的结构极为相似。在国际货币基金组织（IMF）中，一个国家的投票能力要取决于其基金配额的大小，并且组织中决定所有常规交易与方针的执行委员会中，不得不包括来自世界五个最大经济体的代表。同样，在世界银行的 24 个执行理事中，有五名是自动从持有最大贷款份额的国家中产生的，而其他 19 个席位则是由世界上其他国家每两年选举一次轮流担任的。最大的经济体这样安排是有目的的，因为这样它们就可以保留在发放贷款和

援助时控制“钱包的权力”，以免自己的财力流失到其他大多数较为贫困的国家中去。很难想象美国国会或其他国家议会能集体交出预算权——这也就意味着联合国在这一领域的主要任务就是使富裕国家顺从安排，并使其以《联合国宪章》主要的全球目标为己任。因此，这也是联合国经济及社会理事会建立时将协调责任放在首位的部分原因。

但是世界银行宪章第四条第十款中规定，禁止任何成员干涉政治事务，这也就意味着如果这一团体的理事作出这样的选择的话，那么他们可以毫无顾忌地向一个国家提供援助，而不管这个国家是否违反了联合国的决议与理想——这类事情在后来几十年中发生了很多次。此外，世界银行在 1947 年还与联合国达成协议——准许银行有权对能够影响交易“有序操作”的所有信息保密。正如当时在银行的讨论中表明的，它一直想做一个“金融与经济机构，而不是一个政治机构”。因此，所有专门机构都刻意地与大会和联合国经济及社会理事会的“政治”议程与期望保持一段距离，换句话说也就是——偏离大多数国家股东的意向。与其他世界组织进行磋商与谨慎的合作是一回事；接受“协调”或是被迫“发生关系”——这些它们自己并不喜欢的事情的发生，则完全是另外一回事。这也就是联合国体系内存在巨大分歧的地方，这一分歧随着时间的推移越变越大，并一直持续到今天。

然而在战后早期年间，由于更为紧张的政治与经济环境，这一分歧看起来还并不是那么重要。世界上 1/3 甚至更多的人都开始信仰共产主义，因此这些人与联合国经济决策过程之间的联系就减少了，他们肯定也不会与世界银行及国际货币基金组织发生联系，因为他们要避免被这些他们期望有一天能够埋葬的资本主义体系玷污。1948 年，斯大林不允许中欧和东欧国家申请马歇尔计划的援助，这已经显示出了社会主义国家将按照他们自己的经济路线发展。全球还有 1/4 的人仍然生活在欧洲的殖民统治下，虽然面向发展的首次尝试性措施已经在英国的领土上实施了，但是法国、西班牙和葡萄牙在其殖民统治地区还是没有什么动作。他们将殖民地纳入自己的高关税体系，还利用殖民权力对当地的原材料进行剥削，或是不管不顾地对当地的传统社会进行迅速的改变——这样做是非常不明智的，甚至是不公平的。

因此，完全属于布雷顿森林“体系”的地区只有美国、加拿大、非共产主义欧洲、澳大拉西亚、日本、拉美以及（1947 年之后的）印度次大陆。尽管最后提到的两个地区的面积和人口都相当可观，但是对在第二次世界大战中遭到毁坏的北方国家社会的重建工作还是成为重点，部分原因是美国与北方国家联系得更紧密一些，还有就是因为美国人唯恐欧洲和远东地区绝望

的民众会倒向共产主义阵营。但是，关于重建援助和贷款方面的数字为美国人说话了："到 1953 年，世界银行贷出款项总额为 17.5 亿美元（其中只有 4.97 亿美元是针对重建的），而马歇尔计划为重建计划已经提供了 413 亿美元。"所以布雷顿森林机构即使是在北方国家中也只是一个小角色而已，现在是冷战在规划国际议程。南方国家的角色则更为不重要了；国际货币基金组织在 20 世纪 60 年代之前，基本上就不会将发展中国家纳入考虑的范围，而世界银行直到 1950 年才由于对自己缺少业绩感到不满，才向较贫困的国家提供了屈指可数的 1 亿美元援助。

国际经济体系的新发展

此外，许多欧洲与远东国家的国家议会与行政部门都将主要精力放在了关键的结构改革上（国有化某些产业、建立中央银行、创建福利国家以及建设基础设施），所以也没有过多的时间和精力考虑发达国家和发展中国家之间的国际经济合作——而这恰恰是很重要的。不管《联合国宪章》中的文字有多么高尚，会员国并没有关注南北发展的问题，而是将注意力放在了国内的选择问题上。他们在讨论——究竟是应该让自己国家的经济走美国的自由市场路线，或是以新兴并给人留下极深印象的西德"社会市场"为样板，还是采用社会主义经济体系呢？无论选择这三条道路中的哪一条，都属于质的飞跃。杜鲁门和艾森豪威尔时期的美国，一直在享受长期的消费导向增长。一个复兴的德国和日本，很快就开始领导它们的邻国进行卓有成效的区域性恢复。共产主义国家的生活标准也在原有基础上得到了提高。也许总的结局就是——一场让人筋疲力尽的战争意味着，某种程度的恢复是注定要发生的。但是仅在经济领域来看，联合国并没有起到决定性的作用。

因此大概到 1950 年，这些国际组织的官员首次提出殖民地或是即将独立国家的发展方针也就不足为奇了，其重点在于改进国内结构的方式，或者按他们遮遮掩掩的话来说就是"需要采取民主行动的方式"。世界上那些富裕国家在这方面做得还可以。因此，所有这些都是新独立的亚洲和非洲国家应该做的事情，即加入这个俱乐部并按其规定行事——在世界市场进行买卖，建设本地的基础设施、教育和社会。加纳人用花生来买英国人的货车，印度尼西亚人则用木材来买美国人的炊具。所有这一切都可以完好地运行。在共产主义和社会主义国家眼中的世界无疑是有所不同的，然而事实上它们

也有一套属于它们自己的俱乐部规定。关于“发展”的较新的激进想法开始出现了。

在这一段时期内，面向国际经济合作方面的进步也不是完全没有结果的。20世纪50年代的观察员一定会因国际经济合作方面展开活动的数量，以及为此合作奔劳的组织的数量之多而留下深刻的印象。比如说国际劳工组织就以全新的面貌继续其在战前的工作。其他的还有像粮食与农业组织，这一组织在战后的废墟中辛勤地工作着。当然还有其他新建立的地区性经济委员会，首先是在欧洲（欧洲经济委员会）和亚洲与远东地区（亚洲及远东经济委员会），然后是拉美地区（拉丁美洲经济委员会），最后是非洲地区（非洲经济委员会）。这些新兴的委员会都表现得特别积极，并且成功地劝说各个政府采取更为宽松并且眼界更为宽广的方式。这些组织之所以能够做到是因为它们与地方政府关注着同样的事情并且也共同面对着本地区的挑战，而联合国经济及社会理事会作为这些组织的上级组织，在这些方面则不可能有如此强烈的物质需要（比如说改善铁路设施），也不可能与这些区域组织一样为了同一个目的采取一致的行动。

联合国非洲经济委员会内的万国旗。非洲经济委员会是经济与社会理事会下属的区域委员会之一，旨在推动非洲的经济和社会发展，其总部设在亚的斯亚贝巴。



近距离调查显示，在其他方面的形势并不能令人满意，特别是体系类型中形成的分裂与交叠。专门的自治机构所拥有的主要技术职责易于理解，可争论性和政治性也都最小，例如：所有人都可以对万国邮政联盟的不断的要求表示同意，并且都对这种简单的管理结构表示高兴。因此国际货币基金组织和世界银行整个联盟都是参与者自己的，一些批评家甚至感觉他们生活在自我的世界中。不可改变的是，还有很多团体向联合国经济及社会理事会进行汇报，并接受理事会的监督，其中包括理事会下属的主要负责协调所有机构事务的委员会、许多功能性委员会（在运输与交通方面、妇女地位方面以及致幻毒品方面等）、地区经济委员会以及某些类似联合国儿童基金会与联合国难民事务高级专员办事处这样的特殊组织。由于考虑到这些组织在认为遇到需要与挫折时可以利用自己有限的权力进行处理的情况，所以即使会导致政策重复制定以及使联合国的官僚机构负担增大的结果，但大会还是在新组织需要对自己进行报告的问题上形成了惯例。此外，至少有两个大会下属的委员会由于无法抵抗成为广泛政策制定者的诱惑，已经在这些领域进行了执行建议——第二委员会（经济与金融）与第三委员会（社会），它们这么做都与联合国经济及社会理事会的职能产生了交叠。所有这些对于整个体系来说都是很危险的。

与那些更推崇理想主义和国家主义的战时计划者的设想相比，联合国的经济政策更倾向于自由放任主义。可以说，国际货币基金组织与世界银行对某些特殊国家的恢复“提供援助”时，肯定是在已经经过同意的情况下才进行的。1947 年产生的关贸总协定控制了国际商业的圈子，至少是控制了工业货物；但是它希望通过降低关税以及其他壁垒来实现自由化贸易的特别目的的方式起到了消极的作用，因为关贸总协定建立的基础是在国际体系中良好运行的自由市场，而在这样的市场中，如果经济活力没有受到人为进行的抑制的话，那么所有国家的经济都会繁荣。所以在全球经济舞台中既不需要更多干涉主义色彩的政策以及更多主动型的组织，也不需要在权力与财富的政治结构问题上进行争论，不管是国内的或是国外的都一样。著名的出生于西印度群岛并支持人类平等的 W. 阿瑟·刘易斯（后来被封为爵士并获得了诺贝尔经济学奖）在 1954 年出版了《经济增长理论》一书，他声明：“首先我们要关注的主题是经济的增长，而不是分配的问题。”发展领域取得的进步——在南方国家的发展中——在农业、医学、教育、训练等方面以科技援助的形式得以体现，可能还包括银行在整体经济政策方面给予的建议。提供专家意见确实是属于某种形式的援助、但是以资本财力形式进行的援助还是

太少了。其次，许多联合国机构与专门机构开始碰头，并对相关经济与社会统计进行分析，这对制定未来方针与管理决策来说绝对是必不可少的——这些在长期看来都是非常有用的。然而这些在当时还看不出有什么很大的效果。

新成员的加入

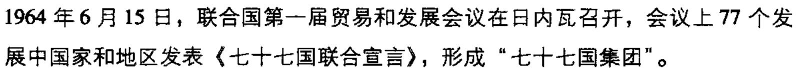
当大约十年之后所谓的第三世界国家站到政治舞台的中心时，人们发现一旦震动世界的变化发生了就很难再复原，无论是在思想、政策还是在制度上的最终体现。在20世纪60年代，维和领域在态度和习惯上都随之发生了巨大的变化——这并不是一个意外的现象，因为不仅欧洲殖民帝国崩溃的速度快得出人意料，而且在短短的数十年中联合国还新增了大约100个会员国。仅仅在20世纪60年代中，就有40个前殖民地国家获准进入大会。联合国的陈旧体系（当然建立时间只有15～20年）中北方国家投票数占大多数的情形从此一去不返了。

正如我们所见，早在数百年之前欧洲和美洲的先知就声明人类未来必定要向着建立一个人类议会的方向发展——这在史密斯与康德的声明中、在格莱斯顿与威尔逊的声明中、在十四点计划中、在《大西洋宪章》中乃至在《联合国宪章》中都有所体现。最后到了现在，世界上越来越多的新兴国家的政府及个人都到纽约去，要求获得在联合国大会以及其他组织中的席位，看起来先知心中的景象已经成为现实了——虽然也许并没有完全实现，但至少也是接近于实现了。大会本身与原来对比而言，其作用更为显著并且也更为让人振奋了，虽然这部分是因为安理会在大多数时候被冷战束缚住了手脚，但主要还是由于大多数新的会员国都希望将国际经济事务放在联合国政纲的首位，而将安全问题转移到了第二的位置上。

追求改变的热情惹恼了现存的体系并遭受了挫折，尤其是在面对现存权力平衡的问题时表现得更为明显。这些感觉中的大部分还是很正常的。大多数新独立国家的领导人要么就是被监禁了很多年，要么就是被流放了很多年；他们全都亲眼目睹过外国充满着剥削的统治。西方国家现在可能对他们的加入表示欢迎，但往往是带着恩惠以及自得的心理在其中，而且新建立国家也无法那么快就忘记西方国家对自己造成的伤害。更重要的是，这个组织中的老会员和富裕会员还是找到了保留自己特权地位的方式——在安理会

中，在世界银行和国际货币基金组织中（其首席官员几乎按惯例一直是由一个美洲人和一个欧洲人担任），以及在技术上受他们管辖的各种专门机构中。由发展中国家组建的七十七国集团附属于大会，并与联合国经济及社会理事会和联合国教科文组织一样成为大会的主要委员会，这不仅仅使小国与穷国能够与大国和富国拥有均等的选票，并且还使它们在发展、结构改变以及文化问题方面的议程能够得以推行。

然而南方国家遇到的最大阻碍在于，有证据表明贫富国家之间的差距并没有逐渐地减小（除了极个别东亚经济体以外）。正相反，这一差距正随着时间的推移而逐渐地增大。在 1947 年，美国的人均收入是 1300 美元，西欧是 500 美元到 700 美元，而在大多数不发达国家中只有 100 美元——最高和最低数字之间的悬殊比例达到了 13:1。在整整 40 年之后，正如世界银行在 1991 年做出的发展报告中显示的，这一数字比例已经达到了 60:1——富裕国


1964 年 6 月 15 日，联合国第一届贸易和发展会议在日内瓦召开，会议上 77 个发展中国家和地区发表《七十七国联合宣言》，形成“七十七国集团”。



家的年人均收入已经超过了20000美元，而最贫穷的国家其年人均收入仅为300美元左右，在20世纪60年代和70年代中这一趋势越来越明显并最终引起了人们的愤怒。发展经济学家对这个可悲的故事有着许多技术性的解释：新兴建立的国家主要生产的都是原材料和粮食产品，这些产品的价格是很低的，但是它们在进行生产的时候又需要进口一些更为昂贵的制品和设备；北方经济体由于在教育、制度、基础设施和金融资本方面有着更为雄厚的基础，这些都是南方国家无法比拟的先天性优势，所以其发展的动力则要更强劲一些；还有就是联合国在发展中国家的许多投资在选择上过于轻率，并且也缺乏适当的管理；类似的原因还有很多，在此就不一一列举了。

而对于发展中国家来说，这些不过都是借口而已。在它们看来，自己为了寻求设想中的主权平等而走进国际团体，而现实中这块“运动场”对自己却并不公平。它们认为妨碍自己与现代世界进行竞争的不仅仅是自己过去几个世纪或几十年的殖民地属国的经历，现存的组织也进一步束缚了自己的手脚。原材料和制品与设备之间的进出口交换比率高得让人有些畏惧。获得资本的代价是昂贵的，贷款总是要附加上苛刻的条件。“有条件性”（即要求接受国际贷款的国家达到一定的经济、社会和人权方面的条件）本身对于许多政府来说就意味着羞辱，即你的国家到底是不是“主权”国家呢？富裕国家的农业游说团通常试图使粮食关税保持在一个很高的水平。新兴的国家远远没有达到自由与自主经济，它们仍然处在某种附属国的地位上；加纳领导人克瓦米·恩克鲁玛将其称作“新殖民主义”。最让人生气的是在非殖民化后，绝大部分出口业的运营公司仍然是外国公司，其中包括矿产、植物油种植园、橡胶公司、果园、石油与天然气巨擘、银行业以及海运服务，因此通常获利的都是这些公司而不是国家。从这一观点来看，北方国家的非民主跨国公司是全球资本主义手中，为使南方国家停留在受制于他国境地的工具。

这一抱怨不但得到了共产主义世界和西方激进分子的应和，并且还有愈演愈烈的趋势。到20世纪60年代，对世界其他部分持多疑态度的斯大林让位给了热情洋溢的赫鲁晓夫。不仅是苏联和华约国在大会和联合国经济及社会理事会中发挥了越来越多的作用，莫斯科也第一次开始推行一种最为乐观的全球策略。其针对发展中国家的军备销售开始暴涨，许多军事顾问被派遣到了有共产主义倾向的政权国家，并且易货协定也开始增加（不管是苏联集团还是发展中国家，它们都没有过多的外币储备）。这一意图就是明显要尽可能多的吸引新兴国家加入社会主义阵营，其中争夺的主要地区就是中美、南非、埃及以及东南亚，这些地区的意识形态冲突和国内政治斗争持续了很

长时间，有的甚至持续了十几年，并且期间发生了许多次政权交替和猛烈的内战。其中不可避免的就是对西方资本主义试图拉拢“不发达”南方国家的行为进行阻击。到20世纪70年代，当中国与莫斯科交恶后，中国也开始加入发展援助的行动，并指责西方和苏联对前殖民地国家采取的恶意政策。

对1945年世界秩序的批评，也就意味着对支持这一秩序的经济方针和机构的批评，西方的激进分子和左翼自由主义者对此也是支持附和。如果回顾20世纪60年代和70年代，我们会发现当时所有的思想、实践、制定政策结构或文化习惯，都由于不合时宜或被认作是“进步”的危险障碍而受到攻击。然而现在看来，这就像钟摆的猛烈摇摆一样是不可持久的；但是在当时，发达世界中的大部分国家全部都有些“左倾”，并且要求对国内和国际的现状进行改变。发展中国家引起了学校以及媒体的兴趣，并且也引起了欧洲工党或社会主义政府的关注。最终这场知识分子革命在前殖民地国家中也发生了同等的影响，这些国家中的许多领导人都在西方的学院中接受了教育（巴黎大学，伦敦经济学院），而这些院校对放任资本主义、提倡大规模国有化以及费边式经济计划都是持批评态度的。

联合国体系的创新

联合国机构和职员在面对这一切时都没有作好准备——五个常任理事国的特权，安全事务在处理上的优先权（即使在僵局中），专门机构的自治权，普遍假意遵守俱乐部规则以及综合市场力量选择建立国际经济新秩序的自然目标，所有这些都是有失公平的。其中世界银行遭受的批评最多，自从开始着手于欧洲和日本的重建工作之后，它开始将注意力和资源转移到了新兴独立的世界——这样做具有非常大的意义，因为这就使世界银行的作用与国际货币基金组织对任何陷入困境的国家经济进行援助的任务区分开来。同时，世界银行还对一些不能指望私人股东资产进行投资的工程（例如基础建设或训练计划）给予了优先考虑权，这是一套相当合理的策略。这也是北方国家开始正视南方国家的表现。但是，我们将看到的是，在随后的日子里，这一策略的实际执行受到了很多批评，因为这一策略仅对基础设施改进方面的大规模工程进行优先选择。它并没有领会到改变应该是渐进的并且需要考虑当地的投入和条件，而是天真地认为在一个国家中行之有效的方法在另外一个国家中也能够发挥同样的作用。此外世界银行在控制开销方面做得也并不够

完美。

但是这些只不过是操作和账目上的疏忽，而通过采取正确的商业手段、保持透明度并从感情上迎合当地及地区需求等途径，这些疏忽还是可以被弥补的。国际经济新秩序的支持者对此提出了更为广泛的批评，他们认为世界经济体系作为一个整体而言存在着太多的缺陷，仅更换管理者以及日常运转方式是无关痛痒的。直白地说就是，受到社会主义集团和第一世界激进分子激励的“贫穷国家”（南方国家），在现有经济势力方面对“富裕国家”（北方国家及其公共机构）发出挑战。分配问题再一次回到了议程当中。在此，国内和国际议程又一次舞起了同样的舞步。如果你想像西德、加利福尼亚或巴西那样试图在“不公正”并且有特权的社会经济体系内部进行变革，那么你同样还要试图改变 1945 年建立的国际社会经济秩序。

这一思想上的突变对复杂、多层、多头领导的联合国体系在经济领域的操作有什么影响呢？如果有人认为答案是所有事情都天翻地覆了，那么他肯定是愚蠢的。布雷顿森林机构只在其主要股东希望的范围内作出了反应。大部分的技术与专门机构都保持了与以前一样的工作方式（在国际电视广播上进行谈判）。许多特殊并且已经进行了投资的工程也是一如既往地运作，不管是训练计划、建立农业研究中心、取得卓越成效的消灭热带病工作或是其他基础行动。但是这些都没有使联合国的作用显得更为重要，例如联合国长期坚持进行消灭小儿麻痹症的工作，但是到今天这项工作的成绩也不是很显著。世界组织在上层政治层面发生的变化才真正地震撼了世界，即七十七国集团在大会和联合国经济及社会理事会中的席位数占据了支配性地位。

联合国开发计划署的建立可能是最大也最容易实现的改革了，这一机构是在 1965 年通过两个已存实体的合并而建立的，即技术援助纲要与所谓的联合国特种基金。这一合并意味着许多事情，其一：在发展方面确实是要采取一些更强调整体的方法了，联合国开发计划署将接受援助国家的需要看做一个整体，而不是一个特定项目；其二：联合国开发计划署的建立意味着自此有了一个大会机构，其并不是要与世界银行形成竞争，而一旦银行在商业方面的活动衰退时，这一机构是可以承担一定风险的；其三：由于认识到了这些改变，所以由一些联合国较为富裕的会员国自愿捐赠的可用资源将得以增加，事实上这些国家确实是这样做了，虽然捐赠从来也没有达到完全满足整体资源需要的水平。可惜的是，许多联合国开发计划署支持的计划在几个方面都表现出了相同的弱点，其中包括责任、质量管理以及对世界银行的某些投资产生的影响。然而，这一机构的存在就已经是一次重要的进步了，它

不仅象征或是作为资金的其他来源，并且也是对传统经济增长与发展观点的一次挑战。

在发展中国家及其经济顾问眼中更为重要的是于 1964 年首次召开的联合国贸易与发展会议，以及这一全球会议的后继者——大会下属的一个特别常设机构。尽管在实质上，联合国贸易与发展会议开展的工作绝大部分都是技术性的，但是促使其这样做的思想却不仅仅停留在技术层面。事实上这些思想来自政治觉醒，尤其是产生于南美的政府、知识分子以及拉丁美洲经济委员会中——在它们依附于现存的全球权力体系的情况下。新思想的设想正好相反，其认为如果只有较弱的部分得以加强的话，那么全球经济就还远远没有达到良性的发展。“南北之间持久的分歧成为常态。如果这种趋势要得到更正的话，就需要采取经过深思熟虑的政策，因此国际政策磋商就成了联合国一项特殊并且持续的职责”。其结果就是大量令人头昏眼花的国际协议和法规的出现，主题包括限制性经营措施、债务重组以及商品（可可豆、热带木材）协议。

通常在众人眼中，联合国贸易与发展会议的存在以及定期召开公平的全球会议并没有多大的重要性，这完全要归结于其自身的官僚政治程序、关注问题的技术性以及其使用的极为拗口的术语。1995 年 3 月，联合国贸易与发展会议下属的联合国开发委员会“采用了以 20 世纪 90 年代最不发达国家行动计划执行情况中期全面回顾为主题的高级政府间会议的议程与工作计划”——即使是一个真正信仰全球公正的人在看到这样的文字时也不会感到兴奋。然而，真正重要的内容就隐藏在这一可笑而阐述详细的题目中。它对最不发达国家，以及早年间认为市场力量会阻碍联合国贸易与发展会议的深深误解给予了深切的关注——恰恰相反的是，目前大多数人都认为市场力量可以帮助联合国贸易与发展会议站稳脚跟，并且中央政府（尤其是指北方国家的）也因此会同意调整经济政策以对第三世界进行支持。

石油经济的冲击

新联合国团体在社会、性和环境领域的建立，更是使得这次对 1945 年体系的意识形态攻击愈加猛烈起来，我们在下面一章中将讲到这些内容。国际会议的数量、对商业惯例的改进、旨在创建一个更公平的商业和法律环境的协议都开始呈爆炸式的猛增。为发展而作的资助剧增，并且捐助者也各有

不同，其中包括世界银行和地区发展银行，联合国开发计划署以及联合国经济及社会理事会下属的其他机构，教会，像福特基金会、洛克菲勒基金会和卡内基基金会这样的大型基金会，来自东西方的双边援助，还包括肯尼迪执政时期的美国政府（尽管最终总逃不脱美国的政治议程，并且这些资金也会迅速地消失）。如果说有很多人痛恨现有的权力机构、殖民主义的延续以及种族隔离的话，那么就同样有许多人坚信这些结构终将被推翻，或至少是被彻底地修正。世界上最先进的资本主义国家被越南的农民军击败的事实，对于激进分子来说就像听到了集合号一样，同时也使他们更加坚信于旧体系的腐化。因此，1974 年 5 月 1 日（世界劳动日）大会通过的著名的新世界秩序建立宣言，就被当做了历史上著名的分水岭。公平与全球公正（意味着由北方国家统治世界的秩序的瓦解）现在终于实现了，很多人对此都深信不疑。

这并不是说“贫穷国家”对“富裕国家”的冲击只是纸上谈兵。仅仅在阿拉伯—以色列战争的前一年，石油输出国组织使用其垄断权将原油的价格提高到了原来的四倍。结果有力地证明了——在现代世界中，不管是北方国家还是南方国家，它们都对这一用品有着强烈的依赖；原油价格的提高在政治与经济上造成了巨大并且是不可分割的影响。在这次提价之后，大量的资金涌入了阿拉伯世界的产油国，以及像委内瑞拉和尼日利亚这样的石油输出国组织会员国。这一结果着实让七十七国集团的成员兴奋不已；如果提高石油的价格能够造成财富大量的转移的话，那么为什么不同样提高铜和咖啡豆在国际市场上的价格呢？初级原材料生产国终于快要看到日出了。

不幸的是，对于大多数生产原材料的国家来说，太阳从来也没有出现过。原因很简单，那就是没有其他产品能够与石油的价值和战略重要性相媲美，因此要彻底反转南北之间的从属关系是不可能的。现代生活如果没有石油就会陷入瘫痪；但是没有水果、没有可可豆或者甚至是没有铝土矿也只不过是使生活不是那么便利而已。此外，在其他原料领域也无法建立像石油输出国组织这样的垄断集团：越来越多的新独立国家加入了国际社会，它们都迅速地生产自己的咖啡豆、植物油和纺织品，这就进一步打压了这些产品的价格，并且相对于北方国家生产的机器或军备来说，这些产品的增值价值也极为微小。事实上，也许石油输出国组织提高原油价格所造成的最大的结果就是——将发展中国家划分为了拥有原油的国家和并不拥有原油的国家，而大部分国家是没有原油的。从此时开始，术语“第三世界”（即冷战刚刚发展到中期时，对那些既不属于西方资本主义阵营，又不属于东方共产主义阵营的国家无礼但方便的统称）所指的国家变得越来越没有价值了。有着丰富

石油储量的科威特与受贫穷困扰的莫桑比克有什么共同点呢？世界银行的新贷款计划对主要经济问题在于如何循环利用石油美元的阿拉伯联合酋长国来说，又有什么用处呢？事实上，到了20世纪70年代，阿拉伯国家已经开始通过国家金融机构向那些不那么幸运的阿拉伯同胞提供“石油信贷”。

在那十年中，事情变得越来越糟糕了。甚至是最不发达国家都开始依赖卡车和汽车，并且也因此开始需要进口石油；当石油的价格翻了四倍的时候，这些国家根本就无力支付如此大的进口支出。由于贸易收支差额情况的恶化，它们同样无法偿还从商业银行或是从国际机构（主要是世界银行）贷款进行投资的那些款项。美国参议员罗伯特·塔夫脱在25年前就预见到了这一危机，当时他就对布雷顿森林协议提出了质疑。如果银行的债务人即使是在银行宽限的延长偿还期之后，还是无力偿还贷款——如果它永远也无法偿还的话，那么一个银行或一个永久性转账机构真的会有不用退还的资金么？并且即使这笔资金确实不用偿还，那么世界银行本身在今后还能够从资本市场中再次筹得资金么？世界银行的创建难道是个错误么？

恐慌带来的对抗

对于许多南方国家来说，1970年前后那段时间是相当严酷的。大部分拉美洲和非洲国家都在独裁主义、甚至是在独裁政权的统治下；在这些国家中所有财富都被掌握在小部分盗贼统治者的手中，并且侵犯人权的行为在这里也是司空见惯，因此也就激发了当地革命运动的开展。有一些国家则是在“左倾”政党专政的统治下，同样在这些国家中也没有任何制约或行为准则。还有很少一部分国家是在完全的民主政治统治下的，比如说印度、哥斯达黎加或是大部分加勒比海岛国。可是不管这些国家的政治状况如何，它们全都在不断恶化的贸易中受到了严重的伤害。社会结构的全面改良不仅没有取得进展，反而是陷入了停滞，许多方面还出现了衰退；此外，由于所有发展中国家在这一时期都经历了人口的猛烈增长，所以都陷入了经济停滞和人口增长的双重困境。对于激进知识分子和政治家而言，这并不是在与现有秩序对话，而是在与现有秩序对抗。

对抗主要以拉美洲、非洲和亚洲国家国内战争的形式体现出来，在政治领域则是表现为南北国家之间的争论。然而整个体系的目标还是要使双方团结起来。比如说联合国贸易与发展会议一直在追求实现技术上的融洽，或是

更深入地追求更为公平的全球贸易和商业世界，而从来没有放弃过。但是商业世界本身就是混乱的，即使在富裕国家中也是这样。1973 年的石油“恐慌”导致所有国家经济增长速度减缓。不管是因为这次石油“恐慌”，还是因为某些国内循环/结构的改变，美国的生产力增长一度陷入了低迷状态，直到 20 世纪 90 年代才真正重拾升势。欧洲在此影响下也不再像 20 世纪 50 年代和 60 年代那样充满活力了。此时只有远东地区的经济发展得好一点，但是这仅仅是大趋势中一个极个别的特殊地区而已。

然后不可避免的就是，最主要的资本主义国家感到自己不能够再推行以前的宽松政策了，原因很简单——它们自己减缓的增长率以及变更的国内议程。随着经济合作与发展组织成员国收入的减少和失业人数的增加，这一组织不可能再维持其最近刚刚承诺的国际援助水平了。1977 年，富裕国家致力于将自己每年国内生产总值的 0.7% 贡献出来以进行援助。从技术角度上来看，这并不是一个不可能实现的目标。但是从政治上来说，由于经济合作与发展组织成员国要面对自己扩大的预算赤字，所以要让它们作出贡献就变得异常的困难了，并且事实上也没有一个国家（除了极个别善良的斯堪的纳维亚国家和荷兰）实现了 0.7% 的目标。正相反，特别是在美国和英国，保守派越来越愤恨“左倾”分子和第三世界经常性的嘲笑了，也对国内开始展开救济的局面相当不满。他们制定了新的开销议程，因为新的冷战已经再次升温、北大西洋公约组织和华沙条约组织的防御开销也开始不断上升；它们不仅对那些接受援助国家的忘恩负义感到愤怒，而且越来越多的证据表明联合国的发展援助在管理上出现了纰漏，如果自己还是保持这样的资助的话，那么肯定会被腐败的政府及其官僚机构掏空。因此未来的对外援助应该有战略目的，针对的目标应该是那些对西方表示亲善的国家，并且要以透明和负责任的规律为条件进行。

国际货币基金组织

在世界银行受到南方国家武断定位并且地位遭到弱化的时候，它那个在操作上更为严谨的兄弟组织国际货币基金组织又在做什么呢？国际货币基金组织自建立开始就在执行凯恩斯式的工作——支撑全球金融以及外汇兑换、阻止 20 世纪 30 年代中那种保护主义的出现，并对国民经济出现中短期问题的国家提供贷款以资帮助。它主要关注北方国家中的问题，并致力于使全球

资本主义经济体系能够正常运行。这些问题包括可兑换性、货币贬值、储备和金本位等。它对20世纪50年代的经济复苏、固定汇率体系以及达成每盎司黄金交易价格为35美元的协议等方面作出了帮助。但是随后英国经济危机和作为储备货币的英国货币的暴跌，及1971年后大型的美元危机（导致美国最终放弃金本位和固定汇率）都使它遭受了严重的挑战。因此也许有人会想，国际货币基金组织的目标仅限于防止第一世界国家的经济震动，而这一组织建立初期25~30年的历史也表明确实是这样，因为它基本上没有关注过发展中国家。然而，到了石油恐慌发生的那个时期，仅保持发达国家经济不出现问题已经不能满足需要了。

非石油输出国组织成员的南方国家不断膨胀的国际债务成了催化剂，原因包括——北方国家对其产品需求量的减少，石油价格灾难性的提高，从有现金结余的贷方贷款变得容易了但伴随的是利率的飞升，以及1981年到1982年间可怕的全球性衰退。发展中国家的总负债从1972年的1000亿美元飞升到了1977年的2500亿美元，并且在1985年达到了10000亿美元这一历史上最高的数字，而此时这些国家一年需要对银行、石油国家和国际机构偿还的贷款总额达到了1300亿美元——这种“资本倒流”使整个南北合作变得毫无意义。这一体系到了濒临崩溃的境地。1982年8月，墨西哥正式宣布自己已经无力偿还贷款，这震动了众多国际组织，尤其是对国际货币基金组织的震动更大，因为它认为墨西哥作为一个石油产出国，并且还是一个相对经济自由化的国家，与其他发展中国家比起来怎么也不像是一个拖欠贷款的国家。

这就促使一系列对墨西哥援救行动的展开，这些行动首先是由通常并不显眼的属于技术性机构的国际清算银行组织主导，然后由于全球金融体系与政治的牵连，慢慢地划归到了国际货币基金组织的指导下。这些组织都与美国有着紧密的合作。财政部开始执行贝克计划，并与商业银行磋商推出了偿款修正计划。1983年，国际货币基金组织又不得不对负债情况同样严重的巴西实施此类计划。到了1984年底，国际货币基金组织估算，为了支持针对66个国家采取的调整计划，它已经借出了约220亿美元。从本质上来说，国际货币基金组织将自己塑造成了“家务管理良好”证书的颁发者，到20世纪80年代中期世界性萧条结束、贸易和资本流动再次扩大之后，它仍然扮演着这样的角色。几年之后，像波兰和匈牙利这样的前华约组织成员国开始加入国际货币基金组织时，其成员所处的地理位置开始向东延展了。1992年，国际货币基金组织与世界银行和西方国家政府以及商业银行一起，在前苏联进行重建的关键时刻向其提供了高达240亿美元的援助。所有这些举措

引发了很多问题，并且在当时也引起了相当激烈的争论（因为这导致非洲和其他贫困地区更加得不到援助了），然而决策者认为，如果要避免20世纪30年代那样的国际货币和银行业秩序的崩溃，那么自己在这一问题上是没有选择的——这在布雷顿森林机构建立后的四五十年中，是非常反常的。

南方国家的发展与分化

石油恐慌的再三出现以及全球范围的经济增长减缓，使南方国家坚定了建立国际经济新秩序的决心。可以肯定的是，实际的需求和15年前一样的强烈，而动荡也印证了那句老话——在经济衰退中受到伤害最大的往往是那些最穷困的国家。此外，整体的气氛已经发生了改变。北方国家寻求通过抑制通货膨胀的货币和财政政策，来处理自己遇到的经济问题的方法，此时它们已无心对南方国家推行宽松的财政政策。玛格丽特·撒切尔和罗纳德·里根时期的政府认为——任何一项新的贷款都应该附上严格的内务管理规定，商业银行家和国际货币基金组织也不会再同意进行更多的贷款。到了20世纪80年代，经济学者不管在国内或是国外都开始偏向于相信市场力量，而逐渐远离了“福利式的经济统治”。盎格鲁撒克逊国家在实际操作上取消资本和流通调控的举措，更是巩固了那些经济学者的观点，经济合作与开发组织的其他成员也都极为不情愿地紧跟着采取了同样的措施。这对国际资本流动造成的影响，要远远大于经布雷顿森林机构之手的任何款项所造成的影响，也使联合国机构自身筹集的任何资源在对比之下显得黯然无色了。如何吸引这些资金进入某国的国内市场，或者说是采取何种有利的市场措施以避免资金流失就成为富裕国家与贫困国家重点要考虑的问题了。结果并不令人吃惊，短期流动资金更愿意进入新加坡或中国，而不是贝宁或也门。

最终，东亚“虎”所获得的惊人成功，为在发展方面进行的辩论提供了一个更深远但又混杂的信息。日本在经济上取得了成功，紧随其后的是该地区较小的经济体，首先是韩国和中国台湾，还有中国香港和新加坡，然后就是像马来西亚、泰国和印度尼西亚这样稍大一些的国家，再后来——在邓小平的国内改革之后——中国大量的沿海城市开始迅速地繁荣起来，其中许多城市的年增长率达到了惊人的两位数。讽刺性的是，这个东方成功的故事意味着，所谓的南方国家现在至少已经分化成了三个阵营：石油生产国（主要是阿拉伯国家），东亚地区经济获得奇迹般腾飞的国家，以及南亚、非洲和

拉丁美洲较为贫苦的国家。联合国经济及社会理事会和大会声明，这些国家间的协调工作仍在继续；但是在技术性更强的层面，也就是联合国贸易与发展委员会是以不同的方式来看待世界经济的。东亚的自我发展使“发展”这个词显得有点过时了。而自我发展使数以百万计的人民脱离了贫困，这要比世界银行在乍得执行的任何计划的效果都好得多。

这并不是说采取更为稳健的经济和政治哲学是没有争议的，事实上它受到了大多数发展中国家政府的强烈反对；而北方国家中不仅有表示赞同的声音，同时也有反放任政策的声音响起。例如：在弗朗索瓦·密特朗总统任期内的法国，其管理层对新趋势抱着深深的猜疑，因为这一趋势威胁到了法国国内的开销政策，并威胁到了他们自己的政治支持者的传统生活方式。年复一年，在所有感觉受到新趋势及不断增强的不定性与竞争威胁的人心中，他们对越来越发达的全球化的忧虑也在不断地增多。然而尽管有着许多不满，但各国政府在实际操作中发现，一旦自己国家出现经济问题，并要对外寻求帮助时，自己就不得不同意推行改革“计划”；而这些计划往往就包括了大量的财政纪律，因此国家的开销也就随之受到了控制。这也就是给墨西哥带来生机的贝克计划的重要部分。1992 年在哥伦比亚卡塔赫纳召开的重要的第八届联合国贸易与发展会议中，与会代表一致认为国内经济良好运作是很有价值的，南北国家间进行对抗是有害的，将全球划分为数个竞争性贸易集团的做法也是不可取的。

“结构改革”这一术语的使用意味着国家寻求帮助并进行国内结构改革，结果证明这要好于改变国际权力的秩序。伴随着结构改革同时出现的还有“同等市场”的口号。这一口号的出现，意味着之前认为发展中国家需要特殊监护，并且不用依靠市场准则的论点，已经失去了自己的立足之地。换句话说就是——如果 20 世纪 90 年代中在南北争论中出现了一些制度上的妥协的话，那么其主要就是因为实力较弱的南方国家被迫作出了让步。这一点在秘书长布特罗斯 - 加利 1994 年提出的发展议程中得到了充分的体现。大会要求这一议程应当与 1992 年的和平议程获得相同的地位，并且大会试图通过此举向大国进行提醒——对于国际组织而言，安全问题并不是唯一的，甚至也不是主要的问题。但是这一文件经过了 40 次的起草和修订，并且其中还扭曲地涉及了关于探求鼓励私营企业与资助政府对经济的指导之间的完美契合点的内容，而最终的结果就是使这一文件两头落空。虽然发展议程中对国际经济新秩序进行了过多的修辞，但是它最终使“左派”人士迫于变化的压力和市场力量的“纪律”而放低了自己的姿态。

对国际金融机构的批评

这些情绪上的变化并没能使国际货币基金组织和世界银行的工作变得更加容易。偏激的保守派现在对这两个机构都产生了很深的猜疑，并呼吁将它们废除掉。当国际货币基金组织的主要救济行动遭到失败之时，或是当一个国家在接受了大量的援助后发现自己仍然没有摆脱困境之时（墨西哥、俄罗斯和巴西就是典型的例子），国际货币基金组织就因判断错误、鲁莽地向腐败无能的政府发放过多贷款以及浪费其他国家人民财产等原因遭受猛烈的攻击。这些批评也许是由于"左派"分子的加入而显得异常严厉，而这些人士通常都对"有条件性"原则嗤之以鼻，并谴责国际货币基金组织强迫国内政府使用会殃及贫困人群的经济紧缩方案。当然"有条件性"是所有银行的特点，没有任何金融组织在进行贷款时不寻求保障的。现实的问题在于，应该提出何种类型的条件呢？毕竟到20世纪90年代，联合国和专门机构都提出了一系列颇受西方自由主义者喜爱的新的国内条件，其中包括：终止侵犯人权的行为、提高政府部门透明度、民主选举以及提高妇女地位等，即使大多数的发展中国家仍然对这些条件进行着徒劳的抗议。

世界银行相比其兄弟组织而言，甚至还要多受到两个方面的批评。这也许是因为国际货币基金组织在公众中的曝光率要远远地小于世界银行，其在运作时通常是与接受援助的政府进行秘密会议，而由这些政府自己去负责实施恢复计划；反之，世界银行则亲自动手，资助和监督计划全部展露在公众的眼前，这样如果公众认为事有偏差的话，那么失败就会变得非常显眼。世界银行的举措长时间遭到抨击，例如：在种族隔离已经不能被文明世界所接受之时，其仍然继续同意向南非提供贷款，这一举措遭到了自由主义者的公开谴责；世界银行倾尽资金用于援助（"福利事业"）的举措——尤其是这些援助资金无法得到偿还时——也使其遭到了保守派的谴责。然而这还只是特殊银行计划的失败，当有消息表明由于世界银行并未预见到，而在当地社会和环境方面产生了明显的有害副作用时，这才是真正的麻烦所在。

应该说大多数造成这些不幸的原因都不是布雷顿森林机构的过错——至少说不是由它直接造成的。为了尊重国家的主权，所以贷款计划是和政府本身进行磋商的结果，但是如果当地政府没有或不能完成整个计划，或是采取相反的政策甚至是下台了的话（就像20世纪70年代许多非洲国家政府那

样)，世界银行又能怎么办呢？当地机构和腐败的行政部门可以滥用援助资金，或是开展一些极为愚蠢的计划，或者就是在进行计划时没有注意到对环境的影响。例如：清理地中海的任务受到了广泛的关注，其资金由银行与联合国其他机构共同支付，但是这一任务却遭到了失败，其原因是持续不断的非法污染和该地区政府在管理方面的不足。还有其他一些计划则直接就被当地政府误解了。早期对大规模发电站和基础设施投资的偏爱所表现出来的野心过大，导致大量资金用到了错误的方面，并且也没有按照正确的标准使用。一些独立拨款的计划与其他计划的目的发生了冲突。在这些计划中通常都不会有什么地方投入，或是技术知识以及整体设想的变化，所以相同的操作与管理方法可以在不同的国家中得以反复使用。有些银行的计划中忽略了环境的重要性。世界银行、联合国开发计划署以及其他在这一领域工作的机构中，有许多工作专注并且很聪明的工作人员，他们很快就意识到了这些失败，但是要将这些事情转达给华盛顿、纽约和日内瓦，可就不那么容易了。

一些事情的消极一面一旦曝光给公众，那么其后果就是无情而沉重的。本地的激进主义分子和西方人类学家、非政府组织、教会团体以及媒体一起，使人们注意到公路摧毁了其所过之处的热带森林、驱逐了当地的居民、污染了空气与河流，并且更为过分的是受益的只是一小部分寡廉鲜耻的人。许多水坝工程也同样是这样。所有这些工程的目的都是良好的——改善交通、增加电力与水的供给——并且世界银行和联合国开发计划署也完成了其预定的目标，即向较为贫困的国家提供经济援助。但是事情进入实际操作之后就不是那么尽如人意了，而出现的问题也是最能吸引“左派”眼球的。另一方面，保守派也从中坚定了自己的信念，那就是进行国际援助等于是往下水道中扔钱。

讽刺性的是，这些批评还指向了从长远观点来看能够有助于联合国发展纪录提高的较新趋势。因为后来各种各样的发展报告中暗示，世界组织及其会员有必要对20世纪70年代和80年代中出现的金融和政治危机，包括人们当时的应对措施进行回顾，因为这有助于机构和政府看清什么措施可以起到作用而什么不能，什么具有政治可行性而什么不具有。不管是英国还是墨西哥的金融危机都对国际货币基金组织进行了考验，并且都导致了应对和手段上的改良。世界银行工程发生问题时受到的批评，与维和行动出现问题时受到的批评是不一样的，因为世界银行有潜力能够在批评的刺激下改进，并且在下次使用更为现实的政策。南北辩论中的“左派”忽略了一个事实，即一组政府向另外一组经过民主选举而产生的政府作出的转让资源的请求，已

经被更为细致与适当的扩大化的全球合作取代了，比如说我们在下一章中会谈到的小额贷款计划。这些大体上都已经被逐渐实现了。机构和政府就像人类本身一样，都有在错误中进行学习的能力。但是世界金融和发展机构之前给人们留下的滥用和无能的形象，实在是很难摆脱掉。

经济领域的改进与不足

对于1945年之后这半个世纪中人类在经济领域共同作出的努力和取得的进步而言，任何总结都必定是混合式的。可以确信的是，人们从其中得到的最大教训就是：在一个国家向繁荣发展的过程中，最有价值的是国内政策而不是国际援助——从西德的经济奇迹到硅谷高科技迅猛发展使新加坡进入富裕国家的阵营，这些都表明英明的国内政策措施和对企业的鼓励都是无可替代的。只有极个别由于石油资源而富裕起来的国家没有依从这一趋势，然而即使是在这些国家中都有迹象表明——从长期来看，良好的管理和精明的政策是更好的国家资源，而不是地下的煤气。但是如果抛开经济的真实性，而只看到在这五年或几十年中，联合国体系自身机构、专门机构以及其他所有联合机构在经济发展方面的碌碌无为的话，那么必定会对历史产生错误的解读。

到了2000年，联合国机构在经历了很长一段时期的改进之后，终于得以能够在一个更好的形势中对那些自己计划进行服务的国家进行更为有效的帮助了。最显著的变化就是一个充满活力的联合国开发计划署提出的新行动与新观念了，还有就是联合国开发计划署及其在联合国经济及社会理事会中的兄弟机构在效能和责任上的提高，其中包括联合国环境规划署、联合国教科文组织、联合国儿童基金会和联合国人口活动基金会等，具体的内容我们将在下一章中进行详细的阐述。尽管仍然有很多事情需要做——考虑如何进行有效率的行动；改良机构间合作，并对每个机构在何处以及如何能够发挥最大（最小）效能的问题进行更为准确的理解，而使各个地方都得到发展（往往这些发展都是鲜为人知的，但是其重要性却是不容忽视的）。联合国机构、世界银行与联合国地区银行之间的合作也开始增多，尤其是在最优先进行技术援助的特殊计划中。例如在非洲能力建设首创计划中，就涉及了世界银行、非洲发展银行、联合国开发计划署和其他联合国机构之间的合作。在2001年通过的非洲发展新伙伴计划协议向非洲领导人承诺了在管理上保持充分的透明性与责任性，援助国在互惠的基础上将提供额外的发展援助。这就开始使一切事务都在透明的层

面上运作，并且也有当地的参与者在其中发挥作用。

因此，当关于全球经济的激烈政治辩论毫无消退迹象之时，提高生产能力的建设就开始在很多地方开展了。即使是一个愤世嫉俗的厌世者都不得不承认，这一个个进步的事实是非常有价值的。三巨头（世界银行、联合国开发计划署和联合国环境规划署）到一个位于肯尼亚山坡上的小村庄中，帮助村民控制水位与发电，这使这些世代与灾难为邻的社会发生了转变。联合国开发计划署对吉尔吉斯斯坦的小农的贷款，使这一国家第一次有机会去创造未来并变得繁荣起来。这些都是联合国机构引以为豪的成功的小故事，这些故事其实真的应当与管理不善和浪费的故事一起为世人所知。

然而联合国自己的发展机构仍然无法满足有巨大需求的两方面：（1）不管如何努力，它们也没有能力对这个世界上至少达到10亿的、真正处于贫困的人们提供援助；（2）世界范围内（主要在亚洲）有数以百万计的家庭的生活水平得到了惊人的提高，而这些机构在其中却几乎没有发挥作用。如果按照公正的想法，不管这两个方面将是不断地往好的还是坏的方向发展，它们确实都超出了全球机构的能力范围。然后，联合国机构也许只能在边缘或明确有利的方面起到作用了。

国际货币基金组织和世界银行也是一样。在它们的第15周年纪念之时，有大量的言论主张改变或废除布雷顿森林机构——“15年已经足够！”就是一个典型的口号和运动。这是相当不切实际的，但是事实上严厉的批评是客观存在的，20世纪90年代中还发生了一系列的紧急事件，这都导致人们开始对任务进行反思并对政策进行改进。两个兄弟组织各司其职，国际货币基金组织在援救陷入经济问题的国家时担当着守卫和消防队员，世界银行则更加关注对最贫困国家的长期帮助。因为一场发生在发展中国家或新兴的市场国家中的经济和社会危机往往需要多个层面作出应对，并明智地进行劳动分工，然而国际货币基金组织和世界银行大部分时间都在进行分别行动，所以它们认识到在许多场合，自己应该与对方携手进行工作。它们都持续地受到了有力的挑战——国际货币基金组织受到了拉丁美洲经济危机、前苏联众多共和国的需求以及20世纪90年代出人意料的东亚金融危机的挑战；世界银行则受到了非洲不断增长的需求的挑战——这些事情能够并事实上确实遭到了歪曲，这就使它们的批评者大有可为了。如果我们对这些失败进行审视的话，也许就会留下这样的印象，即国际货币基金组织和世界银行，尤其是国际货币基金组织是根本无法在这些事件中获胜的——如果说它向俄罗斯或巴西提供大量的贷款，并且在贷款上附加了银行业的条件，那么其必定会因实

施经济紧缩而遭到批评。但是如果它什么都不做的话，那么它可能就会因未能阻止全球性金融危机而遭到抨击。也许要避免这一情况的最好方法就是，国际货币基金组织和世界银行从没存在过，而且这个世界也并不需要它们的存在；但是如果真的是这样的话，那么世界金融和货币体系恐怕比今天我们看到的要糟糕得多。

世界贸易的不平等发展

同样还要提到的就是在世界贸易安排这一关键性领域取得的进步。在这一领域，对布雷顿森林体系中的那两个兄弟机构产生的争论和抨击最为猛烈。建立于1995年的世界贸易组织取代了了关税及贸易总协定，这标志着举步维艰的乌拉圭回合谈判终于取得了结果，并从长远看来将带领世界走向繁荣；这也最终实现了在“三条腿”的布雷顿森林体系中更早提出的建立国际贸易组织的计划——现在类似的机构就是自治的联合国经济及社会理事会。世界贸易组织拥有比关税及贸易总协定更多的手段，这也就使其成为一个更重要并且更富争议的组织，而其宽松的政策和无区别对待的贸易规则，都对富国和穷国共同拥有的类似的保护贸易习惯进行了挑战；同时，它涉及了更多的商品和服务，而不仅限于工业产品。其主要的精力用于对美国与欧盟之间在隐形财政援助、帮助农民、钢铁税以及一些类似事情上的争论进行甄选，通常这都是一些不讨好的任务，双方政府往往都在被劝导到国际谈判桌上进行妥协之前，就已经屈服于强大的国内议员游说团了。然而妥协与回避的情况已经要好于20世纪30年代经济崩溃的时候了。

但是关于国际贸易秩序最大的争论——不管是寻求促进贸易的世界贸易组织政策，还是联合国贸易与发展会议的决议，即使是在公开市场的原则之下，它们还是偏爱强大的国家而不是弱小的国家。这场争论必然看起来就像聋子之间的对话。公平市场的提倡者坚持认为良好的管理以及对贸易的鼓励将吸引国外的投资、增加收入并改善所有国家的生活质量，并且也没有歪曲市场原则或准予特殊对待的需要。南方国家的评论家不断地抱怨无限制的全球化对发展中国家是有失公允的，因为发展中国家没有足够的资源以参加世界贸易组织协定（由暗箱操作而定）的磋商，它们无法控制资产的流入和流出，它们对极少数出口的日用品的依赖过大，并因此没有机会操纵拥有更大势力的巨型企业。北方国家的自由主义者则抗议推行全球化以及现代化，他

们认为这样威胁到了个体的文化和生活方式，并且这样做的结果只会给本来已经受到损害的陆地、海洋和空气环境造成更大的压力。工会的领导则担心这样一个完全自由的市场体系会损害到北方国家中工人的生活标准，因为他们完全无法与南方国家企业中廉价的劳动力相抗衡。

1999 年末，当世界贸易组织部长级会议在西雅图召开时，外界的愤怒给了所有认为问题并不严重的人一记响亮的耳光。表示抗议的人群五花八门，其中包括：环境保护论者、工团主义者、无政府主义者、人权提倡者以及来自南方国家的代表，他们的明确态度显示出，20 世纪 80 ~ 90 年代的“变化”——远离全球经济管理并回到自由的市场导向秩序上的做法，在现实中有数以百万计的人依旧不能接受。一个在詹姆斯·沃尔芬森任期内更为关注贫困国家的世界银行，或是一个在古斯塔夫·斯佩思任期内的联合国开发计划署可能会着手一个适当的全盘发展计划；但是对于他们的批评者来说，他们仍然不过是披着更迷人外衣的旧秩序的代表。在人类社会进入 21 世纪的今天，《联合国宪章》中崇高修辞和高度的平等主义原则，与世界经济中财富、权力和势力实际分配之间的紧张态势依旧没有改变。

因而，这也就是对所有在改善人类生活环境方面作出的集体努力的最大斥责——虽然在班加罗尔和上海有数以百万计的人进入了中产阶级，但是同时在达尔富尔和缅甸以及全球其他很多地方，依旧有许多人陷在贫困之中，并且这一人数是相当惊人的。根据一项统计表明，现在仍然有 10 亿到 20 亿的人（占人类总数的 1/3）每天的生活费只有 2 美元。营养不良、缺乏饮用水、缺乏健康护理、缺少教育和工作的问题折磨着许多地区，整个社会的主干存在着各种新老弊病。绝望正驱使居民破坏他们自己的环境，甚至是在向生态灭绝的境地走去。对非洲许多国家给予“失败国家”的称谓，其实是对我们自己不能及时对它们实施帮助的一种极端的措辞；由于人口和环境的压力，这些国家变得更加失败也是有可能的，而事实上它们也正在向这种趋势发展。在非洲之外，可能特别是在拉丁美洲，这里的国家在过去的 20 年中开始从贫困中走出来，而它们发现当金融危机爆发、资本外流以及提出一个新财政紧缩措施时，自己取得的成果表现得是如此的脆弱与短命。在北方国家中，从前破碎的社会主义经济已经有所起色，但是仍旧苦苦挣扎于新的竞争中。甚至是在较富裕的国家中，许多社会经济团体觉得工作没有安全感并且非常关注未来。正如我们在本章的开始说到的，这是一份让人失望的档案。尽管今天相比 1945 年而言，大部分人都享受着较高的生活水平，但存在的不足之多使我们完全无心庆祝。我们还在路上，并且任重而道远。

第五章 联合国任务温柔的一面

联合国的“柔性”机构

《联合国宪章》委托联合国的军事和经济任务，通常都被看做是全球合作的“硬”边线——这些任务意味着实力、分明的意图和实用性，使人联想到一个男性的世界。和上述的那些任务比起来，本章中涉及的一些议程有时会被描述为联合国“柔和”的意图，即女性议程，其内容涉及妇女、儿童、国际公共卫生、人口问题、环境关怀、尊重并鼓励文化差异以及追求社会自由等。与历史上男尊女卑一样，这些议程也被看做是次重要的议程。毕竟，没有像安理会、国际货币基金组织或世界银行这样强大的团体来推进这些议程。而正如我们前面提到的，有过多的不那么知名、影响力也不那么大并且名目众多的实体（各种各样的联合国计划、委员会、基金和办事处）关注这类事情，它们的职能混乱、有很多重复之处并且在世界舞台上也只有有限的影响。

第一次遭遇给人留下的印象是相当真实的。联合国儿童基金会不是安理会，联合国人口委员会也不是世界银行。它们的预算还不及美国微软公司与埃克森美孚公司的预算。它们的职员也比芝加哥警察部的职员还少。然而，所有的这些传统的测量方式都没能抓到这些女性议程在世界历史中革命性的本质。对于人类的未来而言，不管怎样这些事务也不应该被放在第二重要的位置上。

在联合国整个结构之后的是三个关系紧密的趋同观念：安全、繁荣和理解。为了防止战争和侵略，创立者认为需要设立一套有力的安全和军事机制，即在安理会控制下的一套反应体系。同样也是为了阻止一些国家由于陷入绝望而走向战争，因此应该实施目标为贸易与金融一体化以及共同繁荣

的，更为积极和主动的经济政策。然而，1945年体系的创建者并没有止步于对军事和经济手段的计划。他们同样认为不稳定、嫉妒、民族主义和侵略都受到了文化、宗教和种族偏见的影响。所以他们试图建立某些能够推进社会和文化的机构，他们的这种渴望在最初的宪章中得以体现。应该强调的是，在早年间这些还只是渴望而已。也许重要的是这一崇高的目标被公开提出并受到了公众的认同。

还有起到决定性作用的就是，大部分机构在制度上就规定了为了这些目标而工作。当然这也将成为行动的范围，毕竟说了算的还是大会及其下属的联合国经济及社会理事会。[①] 由于安理会霸占了授权战争与和平事务的权力，而布雷顿森林机构也是经济和金融领域最大的操作者，所以大会将联合国的社会和文化议程看做为自己能够发挥领导作用的舞台。此外，对于斯堪的纳维亚、联合国南美洲会员国，以及像印度这样新加入联合国的发展中国家来说，这些政策领域才是真正有价值的（而不是军事事务），因为这些议程以各种方式关注着“没有历史的人民”——这些人民并不享有传统权力精英的军事、经济和媒体影响力。大国通常只有在此类议程影响到自己的国家利益和声望时，才会对这些议程进行密切的关注。许多柔和机构的总部都设在日内瓦、维也纳、巴黎、罗马、东京和内罗毕，然而布雷顿森林机构却有意地设立在华盛顿，联合国的总部也坚定地设立在纽约，其中包含的含义是非常重要的。

并不是所有联合国团体在社会、环境和文化政策领域进行操作时，都附属于联合国经济及社会理事会。此时读者也许会猜想这个体系的轮廓可能也不是很鲜明，答案也确实是这样的。例如像世界卫生组织这样的专门机构，与兄弟机构的工作密切相关，但是保留了自己的政府间机构的性质——也就是说有政府参与其中，并且在构成上与联合国环境规划署不同，联合国环境规划署是通过大会明确投票而得以建立的，每年要通过联合国经济及社会理事会向大会进行两次汇报。任何第一次进入这一领域的人，在得知世界组织内部有如此多的重复职能、议程共享和竞争机构时，都会感到窒息与困惑。比如说，联合国经济及社会理事会下设的关于妇女地位的委员会，与联合国

---

① 在《联合国宪章》的第九章和第十章中对此有着明确的表述，尽管正如下一段主要内容的解释——像世界银行、世界卫生组织和国际劳工组织这样的各种专门机构数不胜数，但是其中没有一个是由联合国大会/联合国经济及社会理事会创建的，或者是需要答复这些团体的请求的。

为妇女设立的发展基金，与大会下设的消除妇女歧视的委员会，还有与联合国经济及社会理事会的旨在推进女性进步的研究训练所之间到底是什么关系呢？想必保守派批判家有理由要求精简这个建构过于精细但却结构松散的组织吧？

我们在下一页中将尝试性地对此类问题进行阐述，然而将《联合国宪章》关于社会、环境和文化政策的章节，或者说将整个宪章迅速溶成一锅由长长的机构名单为原料的“字母形花片汤”的可能性，要大于将它们看做一个整体。这里我们要做的不是讨论联合国地理名称专家团或是旨在保护各种植物的国际协会，或者甚至是世界旅游组织，当然也不应该花时间去置疑这些组织的存在。我们应该关注那些吸引了世界组织注意力的、突出的相关问题：环境问题，关于健康、人口、妇女和儿童的社会问题，以及文化和学术事务。很明显，在众多前述内容中涉及的经济议程和下面即将提到的人权议程中，都必定存在着重复的现象，但是这里精心处理的主题是能够站得住脚的。

新机构的涌现

在第二次世界大战刚刚结束之际，会员国在重建国际社会方面的热情十分高涨，也没有受到东西方之间紧张态势的波及。当一个人回顾这些梦想是如何被一扫而空的，或者至少说是被极大地抑制了的时候，其定然会被当时的雄心和乐观主义所震撼。早在 1945 年，世界组织就已经创立了其教育、科学和文化组织（联合国教科文组织），以推行一项非常广泛的文化议程。一年之后，机构建立开始进入了一个高峰期。联合国国际儿童基金会在联合国成立的时候就已经创建了，其开始的意图就是向欧洲遭受战争蹂躏地区的儿童提供帮助，后来这一机构经过了改组，目标也更改为向较为贫困的发展中国家中的儿童提供健康与福利服务，但仍然延续使用了原来的缩写（UNICEF）。同年，联合国经济及社会理事会也建立了人口与发展委员会，较早地提出了这些主要并且若隐若现的问题；其同样设立了一个社会发展委员会以在本领域中提供建议。此外，它还创建了一个妇女地位委员会，并随后建立了麻醉药品委员会（联合国在药品方面建立的机构要比任何方面都多，除了裁军和武器检查以外）——这一委员会受到了世界组织长期的喜爱。





（左）纽约联合国总部，联合国人口与发展委员会正在召开年度会议。该委员会是联合国经社理事会九个职司委员会之一，每年定期在纽约或日内瓦召开会议。

（右）位于维也纳的联合国城。国际原子能机构、联合国工业发展组织、全面禁止核试验条约组织筹备委员会、联合国毒品和犯罪问题办公室等多个国际机构的总部都设在这里。

所有这些新生创造物将一些较早建立的专门机构挤到了一旁——不管是言语上还是实质上：在巴黎、日内瓦、罗马和维也纳某些联合国办事处和专门机构所在的街上，一个机构接着一个机构分布得相当紧密，在曼哈顿岛的东河附近也是这种景象。正如我们之前提到的，有一些机构是较早建立的，比如说国际劳工组织和万国邮政联盟。此外，在允许大会和联合国经济及社会理事会创建辅助机构的同时，世界上许多国家也在建立新的、自治的政府间组织。我们之前提到过的世界卫生组织同样创建于1946年——它表明自己的目的就是“实现人人享受最高而能获致之健康标准”。同等重要的还有联合国粮食与农业组织，这一组织创建的时间要早一年，其目的就是要对世界饥饿作出应对并对全球农业进行支撑。因此，由政府间条约创立的机构与大会创建的实体同时出现在人们眼前，但是在当时这还并不是一个问题。这是一段令人振奋的日子，而且并不令人惊讶的是，许多此前在战时服役的人们都非常迫切地想要在国际组织中工作，以实现自己关于和平时期世界会更好的承诺。他们中只有很少的一部分人成为了家喻户晓的人，尽管有人注意到在这些人中包括令人敬畏的前英国伞兵布赖恩·厄克特、来自西印度群岛的伟大的发展经济学家W. 亚瑟·刘易斯、享有盛名的美国黑人外交官拉尔夫·本奇以及极具影响力的法国国际律师勒内·卡森，所有这些人全部榜上有名。在厄克特的回忆录中写道：“我们全都是乐观主义者，并且都蔑视哪怕是偶尔的愤世嫉俗者或‘现实主义者’。”

然而恰在此时，联合国对社会和文化政策的贯彻开始迅速地放缓了，因为有太多的其他领域需要优先进行关注。冷战对这些早期的期望造成了明显

的伤害。要对柏林、朝鲜、苏伊士和匈牙利危机中的文化差异进行正确的评价是很困难的。在第二次世界大战后，联合国团体的绝大部分资源和专门机构，都投入了那些被战争摧毁的国家和经济的重建任务中，而这也是绝对必要的。当这些任务完成之后，世界组织又面临着非殖民化和会员国增加三倍所带来的压力，并且其注意力也转移到满足经济发展的需求上面，关于这一点我们在前面的章节已经提到过了。由于现实状况表明，在实现经济增长和繁荣之前，社会和文化领域的进步将会很小或根本停滞不前，所以这些柔和议程也就成为次要的角色。

二战后国际体系的新变化

或许在早些年间取得的最重要的实际成果就是一些相对谨慎的联合国机构、统计委员会以及经济与科学顾问团所做的工作——这与经济机构的工作有类似之处。世界各国在历史上第一次通过《联合国宪章》声明，它们下决心要对全体人类进行改进，但是这一工作如果对社会、经济和人口的真实情况并无了解的话，那么也不会取得任何成功。第二次世界大战后的世界分崩离析，联合国的创建者感到自己是在黑暗中进行摸索，因此联合国经济及社会理事会早在 1946 年 2 月就创建了一个统计委员会，也就不足为奇了。集合统计、研究如何定义一个公正的“生活标准”、测量人口增长和人口出生率以及研究植被损失或气候变化看起来都是神秘的科学过程。但是正是这些研究能够为主要的国际行动和立法提供最终的数据，发展中国家尤其是这样认为的。事实上，联合国经济及社会理事会在 1971 年就命令其下设的统计委员会，在“回顾和评估经济与社会进步需要，重视发展中国家需求”的方面给予特别注意。而这一点正是大会、联合国经济及社会理事会以及所有附属团体以及联合机构应该努力的方向。

重点的变化可以从联合国团体自身的机构中体现出来——重点从重建北方国家因战争而破碎的社会，转移到了对南方国家社会发展的援助上。由于世界组织中会员国数量的增加，我们之前提到的所有部门中的组成成员也随之增加了。这也就是为什么联合国经济及社会理事会的原始成员在 1945 年仅有 18 个，而到 1963 年成员数量就增加到了 27 个，到 1971 年更是暴增至 54 个。其下设的社会发展委员会的成员从 18 个（1946 年）发展到 21 个（1961 年），后来又扩大到了 32 个（1966 年）。由于对国际麻醉药品贸易的

担忧，所以麻醉药品委员会的成员也产生了跳跃性的增加，即从一开始（1946 年）的 15 个国家，发展到 1991 年的 53 个。几乎在所有这些情况中的会员资格都专门提到了“地理位置公正分布”的问题——来自非洲、亚洲、拉美洲/加勒比海地区、欧洲、欧亚大陆、北美洲和澳大拉西亚的成员应该是一样多的。对成员经验和能力的要求被提得越来越少，毕竟，谁能在这种标准下度量被提名的国家呢?

其中的政治含义是非常明显的。大会、联合国经济及社会理事会及其下属的所有团体、甚至包括一些专门机构都变得越来越民主了，或者更恰当地说是世界全体人口代表的数量增加了。他们期望并且需要一个新的社会经济秩序。他们认为自己已经开始活动了，尽管事实上安理会和布雷顿森林机构 1945 年建立的权力关系仍然没有动摇。那些在早年间大胆赞扬社会、环境和文化景象的人们，以及在之后几十年中试图恢复这些景象的人们，在看到这种痛苦的分离状况时都将会感到失望。

在第一个十年中，那些管理新社会和文化机构的人们无暇顾及这种分离的状况，因为他们手中的工作实在是太具压倒性了。在《联合国宪章》签署的时候，正如一个作家所说：

在许多国家中，面包、牛奶、肉、糖和油脂以及石油都被定量配给。其他基本的食品也严重的短缺。对煤、钢铁、木材和电力的需求远远地超出了供给。在欧洲和亚洲有无数的房屋被毁或是已经无法居住，并且在大多数较大城市残存的住所中也是人满为患（在战前这些住所就已经不够用了）。大量的难民无法返回自己的祖国。铁路、高速路、桥梁、港口和工厂全部都处在百废待兴的状况。战前国际贸易和收支网络已被破坏。不管是长期的还是短期的，总之是有一大堆的问题有待注意。

单是难民问题就已经让联合国有限的资源捉襟见肘了。1945 年 5 月在欧洲有 800 万难民，随后又有 800 万来自东方的“被驱逐出国者”加入了这一难民队伍，包括努力躲避苏联报复的哥萨克人和乌克兰人，还有试图去往巴勒斯坦的犹太人。其中还包括其他数以百万计的面临着营养不良和失业的人，他们试图在尽可能早的第一时间内移民到“新世界”去。

因此，大量早前的联合国机构在创建时也就不是那么精心，并且也没有追寻布雷顿森林机构已经冷却的足迹进行谈判，它们的建立完全是为了迅速地对人类面临的这场巨大灾难进行应对：联合国善后救济总署、联合国儿童

基金会和联合国粮食与农业组织全部都必须立即投入工作中去。这些组织都希望二战后的非常时期结束之后，自己就可以隐退了，但是它们几乎都无法如愿。正如我们在前面提到的，联合国儿童基金会仍然将“非常时期”一词放在首位；联合国善后救济总署则变更为了国际难民组织，并且随后在1951年又变更为联合国难民事务高级专员办事处。联合国难民事务高级专员办事处与国际难民组织相比其权力有所削减，但这是因为冷战已经对宪章中人类崇高的目标产生了干扰，并且也削弱了这一目标的可实现性。苏联只通过联合国难民事务高级专员办事处，对来自法西斯政权统治下的难民进行供给，因为苏联不希望在受美国支配的联合国粮食与农业组织中发挥作用，而且它认为联合国教科文组织就是一块意识形态的战场。当然，苏联在这样做的同时，还要确保其他华约国家也同样要与这些组织保持距离——它断言，科学社会主义将能比资本唯物主义更容易满足人民的需要。

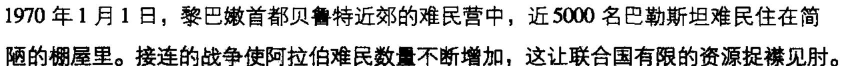
然而，最大的失望在于——这场人类战争和人民迁移的灾难在欧洲这片破碎的大陆之外，也同时发生着。事实上，在1945年后的十年内，这片古老大陆在经济复原和社会投资方面都有了长足的进步，但是灾难正在别处酝

1946年1月1日，联合国善后救济总署的修女给战争孤儿们分发食物。联合国善后救济总署是1943年底建立的一个半官方半民间的全球性慈善组织，向欧非亚38个战后国家实施救助。



酿着——在世界上较为贫困的部分。1947年，印度和巴基斯坦之间那可怕的“与生俱来的斗争”最终造成了900万穆斯林难民从印度逃出，并且还有500万印度教难民离开了巴勒斯坦。朝鲜战争造成南部出现了450万难民。至少在这些事件中，逃出的移民都被他们自己的同胞收留了，因此这也就为许多民族的合并和一体化造成了合理的机会，也就像东德建立联邦共和国那样。

对于那100万逃离或被驱逐出1948年新成立的以色列，并大都跨过边界进入约旦的巴勒斯坦阿拉伯人来说，情况就不是这样了。他们的处境相当可怕——他们在物质上极为贫困，他们的出现拖累当地生活水平下滑，同时疾病也极易传播。对此，大会在随后的时间里感到必须建立一些机构以作出应对，于是就迅速在近东为巴勒斯坦难民设立了一个联合国难民救济及工程局。这里我们又要再次提到，可能是由于在西欧眼中情况已经得到改善了，所以计划者认为他们自己处理的是一个暂时性的问题；文件对难民返回驻地的权力（或是获得全额赔偿），或在重新定居国家中的“重新整合计划”的问题上持乐观的态度。但是东道国政府对联合国难民救济及工程局的工作人员进行蓄意的阻挠，并阻止国内的难民整合计划（他们希望将巴勒斯坦人留在难民营中），能与其匹配的也就只有历届以色列政府在反对阿拉伯人重返


1970年1月1日，黎巴嫩首都贝鲁特近郊的难民营中，近5000名巴勒斯坦难民住在简陋的棚屋里。接连的战争使阿拉伯难民数量不断增加，这让联合国有限的资源捉襟见肘。



家园计划中所表现出的强硬态度。由于在1967年战争后阿拉伯难民数量增加，难民营中人口也呈爆炸式增长，在这种情况之下，大会为了这些不幸的任务，必须每隔几年就对机构的工作进行加强——到1994年，联合国难民救济及工程局已向超过300万人提供基本的服务。

联合国和经济与社会合作

在20世纪50年代中期，布鲁金斯学会在华盛顿的学者汇聚一堂，以对名为"联合国和经济与社会合作"的课题进行一次大规模的研究。在创建以来的十年中，联合国在这些领域取得的成就以及仍须努力或是没做好的方面，都在一张完善的资产负债表中体现出来。结论是非常重要的，也并不出乎人们的意料。在这十年中，社会和经济进步在世界的某些地方（欧洲）效果显著，而在一些地区只取得了普通的效果（拉丁美洲），并且在一些地方的效果甚至让人失望（亚洲）。非洲由于持续的殖民主义，所以基本上就鲜有提及。

这份报告同样提及了两个或更多必不可少的因素之间的紧张态势。例如：本质上是技术性的计划和机构，相对那些受政治影响的计划和机构来说，其能够达到的效果更好并且也不存在那么多的争议；但是如果联合国团体成为纯技术性团体的话，那么它们将失去政治家（也就是它们的会计长）的关心。竞争经济学擅上了宪章的普遍主义抱负，共产主义集团依旧是特立独行，而在那些偏向于政府发挥较大作用的欧洲国家以及对统计学者的方法抱怀疑态度的美国之间，已经产生了重大的分歧。在一些计划执行的过程中发现工作很难取得成效——不管其主要目标是要实现广泛进步（例如提高所有人的营养水平）还是要对目标团体进行援助（难民和孩子），尤其是当财政资源不能满足需要时表现得更为明显。一些打算短期完成的计划（联合国难民救济及工程局和联合国儿童基金会）都变成了长期的，并且还需要进行重新考虑。联合国教科文组织已经被认为是试图要做的事情太多并且浪费了自己的能量。总之，布鲁金斯报告作出结论——联合国此时的记录已经比"需要做的具有革命性多了"；但是由于战争以及之后的地区斗争与东西方冲突的"破坏性影响"，都给这一切带来了额外的混乱，所以联合国在最早的十年中所取得的成就"应当是为对未来所报的有限乐观主义提供一个基础"。在联合国的历史中，还将有其他地方会用到这样谨慎赞同的语言。

报告注意到一个最重要的趋势就是（甚至是到 1955 年都没有改变）——“不发达国家的特殊问题是如何［成为］联合国经济与社会计划的存货的”。甚至是在较早的那段时期就已经有一些人对此表示关注了。殖民地和贫困国家中的人工标准和社会安全措施（或这些的缺乏）的状况，在两次大战之间的那段时间里，就已经受到国际劳工组织的关注了。1945～1948 年全球范围的食物短缺，更是刺激了联合国粮食与农业组织，使其在建立之后不久就开始对非西方国家进行援助。然而大规模注意力的转移还是发生在 20 世纪 50 年代之后，部分原因是非殖民化紧锣密鼓地进行，还有部分原因则是新近可用的统计数据第一次向人们全面地展示了较贫困国家中的社会问题——贫穷、营养不良以及人口爆炸。当然，冷战最终扩大到了欧洲之外，东西方都开始竞相向在区域内有影响力的国家提供帮助以获取认可，其中包括印度、埃及、巴西以及其他一些国家。

联合国会议的新焦点

联合国的社会和文化议程从来也没有跟国际政治和经济实体脱离开过，事实上它们和这些实体经常相互影响。20 世纪 60 年代和 70 年代，政治转变运动不断增多，因此改变社会议程的呼声高涨也就不足为奇，一系列联合国世界会议将此远大的志向明确地表达了出来，普遍认为其中第一次会议就是 1972 年在斯德哥尔摩举办的人类环境大会。然后反应接踵而至。紧接着的一个阶段大概贯穿了整个 20 世纪 80 年代——在许多发达国家中自由市场经济和政治保守主义的复苏，美国在此表现得最为突出。联合国世界会议依旧召开，但是此时这些会议已笼罩在财政紧缩的乌云下，它们的动机也遭到了怀疑，得到的结果也让人大失所望。在第三个阶段中，不仅是冷战于 1989 年终止了，而且人们广泛认为应当重新对世界上越来越严重的社会和环境挑战进行努力的应对。这导致在整个 20 世纪 90 年代中，人们在这些问题上给予了过多的注意，并召开了过多重要的世界会议，所以此后这些也都相应的逐渐减少了，部分是因为筋疲力尽（真有人能每年参加一次主要的联合国世界会议么?），部分是因为有清查存货的需要——清点出仍然奏效的措施。

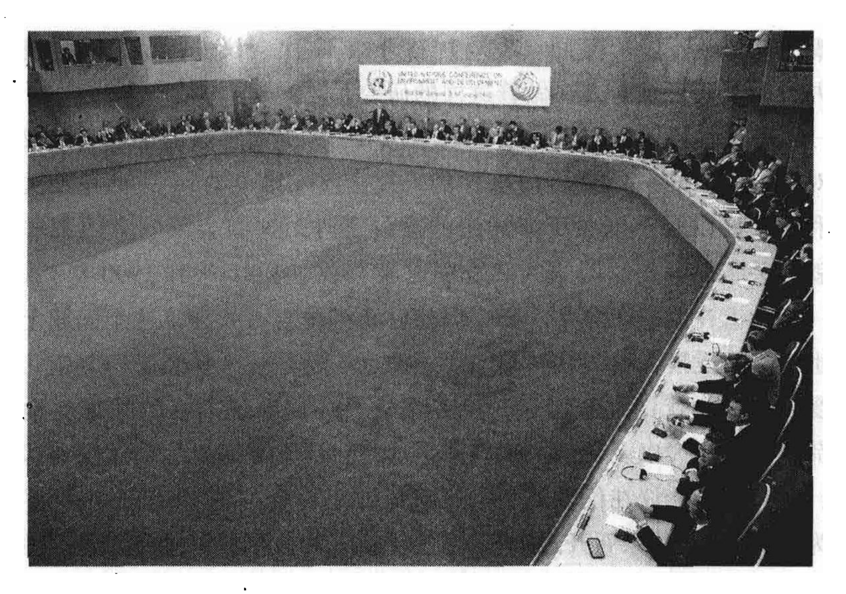
为了避免将内容变成联合国会议的目录，所以我们的焦点将放在三个之前经过确认的领域：（1）环境问题；（2）关于卫生、人口、妇女和儿童的社会问题；（3）文化和学术事务。政治科学家迈克尔·谢克特对 1972 年

（斯德哥尔摩）至1996年间（罗马）召开的32次会议进行了令人称赞的研究，并且其后还一直有人在做着这样的研究。

一些普遍性说明在这里也比较适用。第一：绝大多数的柔和会议议程都是针对南方国家的——除了1993年的人权会议（维也纳），一些早期关于妇女权利的会议以及个别关于海洋法的会议之外。这些会议的意图都非常直接，就像关于最不发达国家的联合国巴黎会议（1981年和1990年）；有些会议一开始潜在的意图非常广泛，但随后又将注意力放到了这个问题上，比如说世界科技发展大会（1979年于维也纳）。南方对这些会议的期望几乎通常都受到了“担忧的北方国家”的热情支持，比如说斯堪的纳维亚地区国家、荷兰、加拿大以及其他个别国家。这些会议通常都避免在大国的国土上召开：没有一届会议在伦敦或莫斯科或是北京召开（直到1995年世界妇女大会为止）；在纽约只召开过1987年关于裁军和发展这一主题稍显“强硬”的会议，以及1990年世界儿童问题首脑会议。在这里巴黎算是一个例外，因为这里有着太多的联合国机构和预备秘书处（也许这是因为代表们喜欢造访巴黎）。在这些会议之后公开发表的声明中明确地体现出——大多数南方国家和担忧的北方国家都对政府间行动和组织极为偏爱，然而更为保守的代表则对这一趋势表现出了机警或敌对的态度，他们同样也反对政府在国内发挥强大的作用。

联合国会议的第二个普遍性方面就是其大众化的本质。即便是有一些会议属于暗箱操作，那它们也是属于极少数的一类，而这种情况在安理会及其下设机构处理金融和贸易问题时，可以说是司空见惯的；而相比之下，联合国会议则更愿意在世界公众的注视下举行。1992年在里约召开的“地球首脑会议”——联合国环境与发展大会，其进程由美国有线新闻网络、各个新闻机构以及世界报纸每日进行追踪报道。不少于108位的国家或政府首脑都飞往里约并作出声明，有迹象表明这样做正是众望所归。此外同样有趣的是，出席会议的2400个代表中，有超过650名都属于非政府组织，当时有17000人参加了非政府组织论坛活动。同样也有颇具影响力并且慷慨的美国慈善基金会参与其中，包括福特基金会、洛克菲勒基金会、麦克阿瑟基金会、皮尤基金会以及卡内基基金会，这些基金会都对许多与大会有关的研究团体、讨论会和出版物进行了赞助。我们在本书的第七章中还将对这一现象进行更为详尽的解读，但是任何人在写到联合国的社会和文化议程的追求时，都必定会提到这一发展。

第三，世界会议对“追赶”问题给予了强烈的关注。如果这些国际会议



1992年6月3日"地球首脑会议"——联合国环境与发展大会在巴西里约召开。出席会议的2400个代表中，有一百多位国家或政府首脑，以及超过650名的非政府组织成员。

并没有得出相仿的结论的话，那么仅仅靠秘书处的努力，往往需要在前进的路上花费几年的时间。因此，几乎所有会议最终都会发表一个正式的声明，而其中许多都使联合国形成了新的惯例；个别声明在发表之后迅速就有一个新的机构跟进，以对协议进行监督并帮助成员国履行这些协议的内容。例如：1974年在罗马召开世界粮食会议之后，几乎是马上就创立了世界粮食理事会和国际农业发展基金；而1975年在墨西哥城召开世界妇女大会之后，则快速出现了一系列让人瞠目的成果——联合国妇女发展基金，提高妇女地位国际研究训练所，联合国关于"国际妇女十年"的声明，以及之后几年联合国大会通过的消除对妇女各种形式的歧视的公约。参加世界会议的代表们通常对决策在中期或五年中如何被遵守和贯彻的问题进行表态，并要求新建立的机构每年进行一次汇报。

联合国组织的巨大压力

通过回顾我们可以很容易地发现，在这些数目暴增的国际立法、规章制定、标准设定以及机构创建中，存在着各种各样的缺陷。这使世界组织的结

构更加精细同时重复的部分也越来越多，尽管组织很少提供财力以扩充员工人数，当然除非是某个富裕国家对一个新团体表示出特别的需要并作出赞助以外——就像日本对联合国大学所做的那样，这一大学就位于东京。这些机构本身很少接受外界的检查，其职员在雇用和开除方面有着严格的标准。不仅是大会和联合国经济及社会理事会的工作量急剧上升，其他一些现存或新成立的团体也面临着同样的问题，而各成员国国内行政机构则承担了更多的工作，比如提供数据、进行统计、撰写报告以及对条约立法进行监督。最穷困的国家以及受战争之害最大的国家是不可能满足这样的需要的，然而，世界上最强大的国家在那些野心过大、职能交叠并且工作并不如预期的机构建立时，所遇到的阻挠也越来越多了——在整个20世纪80年代和90年代，保守派不断地在抱怨联合国只不过是在浪费金钱。虽然这些关于“官僚机构膨胀”的议论通常都是经过夸大的，但是相比世界组织的自由主义护卫者承认的程度来说，有时候还是前者更加接近事实本身。

最后，“威逼”与国家主权之间存在着难解的矛盾，这意味着需要使用国际协议与机构监督为手段，督促会员国采取其怀疑可能与自身国家利益相悖的行动。对于这一点，大家应该不会感到惊奇。如果主权国家对联合国在影响其安全需要的事务上进行干涉的问题十分敏感的话，那么它们也可能会对影响其自身经济、社会、文化、环境和人权领域的协议表示谨慎。在经济领域中，从20世纪70年代发展面临的压力，以及80年代忧虑的北方国家提出的国际经济新秩序引起了一些较富裕的工业国强烈反对，可以看出对联合国贸易与发展会议的强烈争论，或是对布雷顿森林机构扮演角色的强烈不满。而当联合国会议对在全球发挥作用的问题上，或是在北方向南方进行转账援助方面设定过大目标的问题上进行投票，并希望大家“顺从目标”时，可以料想也会有这样的强烈反对。如果少使用一些对抗性的语言的话，那么也许自由主义者和保守派之间的相互怨恨会较少一些——可以肯定的是，那些召开会议的人尽了自己最大的努力以避免会议出现问题或中断。或者还有可能就是，因为争论反映了基本意识形态的不同和政治上的挫折，而这些是不可避免的。当然这一切也都显示出，在一个拥有190多个主权国家的世界中要将《联合国宪章》中的崇高目标付诸实践，并不像说的那么容易，何况富裕国家和贫穷国家之间的差距还那么巨大。

对环境问题的关注

在这整个过程中，关于环境问题的国际协议和政策属于出现得非常晚的议程项目，然而这些相关议程短时间的发展却向我们展示了很多，即在对共同目标探索的过程中，这是我们研究时放在首位并且也是最详尽的事例。同样我们也从中得知——丁尼生想象中那个真实的全球共和国实现的可能性，以及实现的困难性。

首先，围绕环境的争论阐明了新的国际关注点是如何兴起，并在随后又如何迅速发展为一项较大的运动的。正如一位学者提醒我们："《联合国宪章》中完全没有提及环境保护。其中并没有专门为防止污染、节约资源或是可持续发展的需要设立目标和原则。"她还说——这也并不奇怪，因为1945年需要的就是要弥补国际联盟在阻止侵略、保护人权和创建繁荣方面的不足。此外，战后最大的期望（除了避免彻底的东西方冲突以外）就是追求经济增长——不管是重建欧洲还是远东支离破碎的工业，或是确保前殖民地走入现代化都是这样。正如我们之前引用的布鲁金斯报告中所述，当时迫切需要的是更多的煤、更多的汽油、更多的木材、更多的砖和水、更多的铁和钢、更多的农产品、更多的鱼和家禽以及畜产品。在1947年冬天那次使欧洲陷入瘫痪的燃料危机中，人们看着那些不能动的火车和安静的工厂瑟瑟发抖——他们最大的希望莫过于是亲眼看到火车头、发电厂和工厂的烟囱中能够吐出烟雾！除了立法对濒危物种采取保护并建立国家公园以外（一些还要追溯到20世纪初），在环境领域就再没有什么建树了。

思想上的改变首先发生在北方国家中，正是由于越来越多的证据表明人类经济活动在损害环境、其他物种和人类自己，所以才唤起了这种改变的发生。1952年12月的伦敦大"雾"，其实质就是潮湿的气候条件和可怕的工业污染共同作用的产物，成千上万的人死于呼吸疾病，1956年的英国净化空气法案可以说是阻止这一情况恶化的主要步骤。在欧洲和北美洲清理河流污染方面也同样出现了立法，即禁止重金属、油类以及其他污水排入河道。人们开始注意酸雨对历史性建筑和宝贵的森林的破坏。于是在不久以后就出版了一些开创性的书籍。例如雷切尔·卡森的《沉寂的春天》，书中认为像滴滴涕以及其他农药对小型野生动植物、鸟类和昆虫有着可怕的影响。已经开始有地区出现了这种迹象和反应，例如：像美国加利福尼亚州、威斯康星州

和马萨诸塞州这样的自由主义州开始要求环境控制，然而像俄亥俄州和印第安纳州这样越来越依靠重工业的州，相对而言则不愿意这样做。西欧国家之间的亲密关系同样也促生了一些早期的协同行动，也就是所有沿岸国家都采取了共同标准——如果河流上游国家不愿合作的话，那么荷兰禁止向莱茵河内排放工业污水是起不到任何作用的。

然而人们开始关心本地污染的空气和水，或者是开始关心近海捕捞过度的问题时，并不意味着人们开始以全球为整体来进行范围更广的思考。美国西部草原为了保护优雅的斯温氏鵟而禁止使用滴滴涕之时，这种杀虫剂还在阿根廷的南美大草原上广泛地使用着，而斯温氏鵟在这里过冬时吃的则是本地这些受到感染的昆虫和哺乳动物，为什么会出现这样的状况呢？当东德工厂的煤灰随着南风越过波罗的海并毁坏瑞典和芬兰的森林时，它们强硬地执行净化空气法案又能有什么用呢？如果西班牙和波兰的拖网渔船使整个鱼类资源受到削减的话，那么英国和爱尔兰政府限制本国渔民的近海捕捞又能起到什么效果呢？此外，关于星球上人类压力的较新作品都是以全球为范围的，并且还带着些启示录的语调。1971 年，理查德·福尔克出版了他的研究著作《这个岌岌可危的星球》，一年之后丹尼斯·米都斯及其同事又出版了罗马俱乐部的研究著作——这一作品名为《增长的极限》，此书明显对统治这一领域的传统经济增长作出了挑战。甚至更早，在 1968 年，保罗·埃尔利希就出版了引起恐慌的名为《人口炸弹》的畅销书，书中指出了关注的新方向——不仅是现存的 35 亿人口进行的经济活动伤害着这个星球，而且较贫困国家中成倍增长的人口在未来的几十年中，也将毁灭他们的环境，并进一步使他们停留在贫困的边缘。

环境保护论者运动第二个值得注意的特征，就是有民间团体的加入——一些自发组建的团体（主要是北方国家中的中产阶级），这些团体通常都对大企业和政府抱怀疑态度，并且希望民众在决定社会命运的问题中能够发挥更积极的作用。这些组织的出现，与美国的民权运动、西方普遍开展的妇女运动以及 20 世纪 60 年代中的学生抗议活动几乎同时，这并不是巧合——所有这一切都是对已建立的秩序和安排事务的传统思想发出的挑战。当然，这其中包括较早建立的上流社会团体，比如说塞拉俱乐部和奥杜邦协会；但是现在开始出现了一些更为革命性的激进组织，比如说地球之友、世界自然基金会和绿色和平组织。虽然它们中的一部分在活动时都针对着某一个目标（比如说“保护鲸鱼”），但是所有这些组织，全都为人类对自己的星球做了些什么的问题带来了新的活力与关注。并且还有一些团体决定以大规模的示



世界自然基金会因其黑白两色的大熊猫标识而广为人知，它的使命是遏止地球自然环境的恶化，创造人类与自然和谐相处的美好未来。

威与抗议为这一问题吸引更多的关注，其中最突出的就是绿色和平组织。不管是否有人赞成这类组织的惊人表演，它们都明显地取得了效果。在“绿色”运动或“绿色政党”的压力下，国会开始设立环境小组委员会以对政府进行询问并提供报告；政府自己则建立了环境部或环境保护机构，并且还向这一方面分配了更多的资金，而且还新增立法以减少污染，或是保护身处险境的物种或生态系统。

斯德哥尔摩会议的成果

1972 年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议是具有历史意义的，这次活动可以说绝对是全球性的。四年之前，联合国经济及社会理事会就请求召开一次类似这样的、由瑞典提供东道的国际会议。充满活力的联合国人类环境会议秘书长莫里斯·斯特朗请教专家、准备草案、邀请感兴趣的非政府组织参加，并在很多方面为未来所有联合国世界会议铺平了道路。崇高的措辞与雄心壮志再次出现在大家的眼前。斯德哥尔摩宣言的导言中声明：“在一个能使生命神圣幸福的环境中，人类拥有自由、平等和生活足够条件的基本权力。”终于，环境保护论者认为柔和议程已经走到了世界舞台的中心。与之形成对照的是，早期召开的著名会议（在威斯特伐利亚、维也纳、凡尔赛和波茨坦）在参与成员和眼界上都略显局限了。

但是很快事情就明朗化了，南方国家政府对于他们的经济和工业发展计划可能无法施展的疑虑，和北方国家对于环境问题的担忧一样深，甚至更甚。热心的加拿大人对热带雨林毁坏的关心，激起了巴西和马来西亚代表的愤怒——因为加拿大人的热心可能会干涉到它们对国内资源的使用。《增长的极限》与斯德哥尔摩会议同时出现，这一报告不仅被企业（尤其是消耗资源和属于重工业的产业）和北方自由市场经济中的保守派（对于他们来说经济增长就相当于圣杯的地位，并且任何谈到“极限”的观念都是嘲讽性的）视为威胁，而且也被亚洲和拉丁美洲的政府视为威胁。当然，双方都有着自

己的判断。如果发展和增长不能够继续了，那么也就意味着有数以百万计的人没有机会摆脱贫困了；但是如果在追求发展和增长时不考虑环境的因素，那么就会威胁到人类自身的可持续发展性。

联合国会议和其他国际会议经常得出一个妥协的结果，即“可持续发展”的概念。重点在于使用新科技和其他巧妙的方法，以确保在进行自然资源开发的同时减少对环境的损害。增长将继续下去，但是它会变得更加敏感与负责，即由较富裕国家向较贫困国家进行资源的转移（资本、科技和科学专家意见）。所有这一切都是说起来比做起来容易，并且很快就遇到了让人失望的挫折。然而 1972 年的斯德哥尔摩会议还是形成了许多重要的结果，其远比批评家认为的要重要。

第一个就是联合国环境规划署的建立，这一世界团体关注的焦点就是环境问题，并且在体系其他部分的面前还扮演着一个协调者和刺激者的角色。值得注意的是，这一团体的秘书长总部设立在内罗毕。联合国环境规划署的管理理事会由 58 个成员国组成，而这 58 个国家是由联合国大会每三年进行一次选举选出的；因此这样做可以为一些敏感的会员国家提供足够的空间，以使它们感到自己在这个新的革命性团体中有一定的掌控权，并且强调了这一团体民主化的本质。在一批精力充沛的执行理事的推动下，联合国环境规

联合国环境规划署的会议正在内罗毕总部的大会堂内举行。

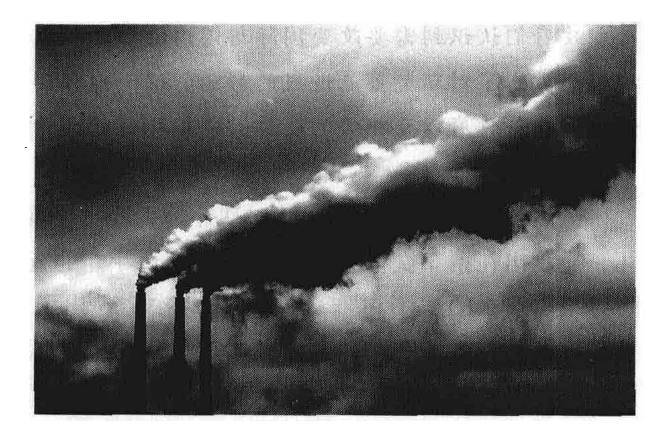


划署将自己的议程推到了联合国非军事议程的最前线，其积极的行为包括监控星球上的国家、鼓励其他机构、扮演资料库的角色并且在许多方面的改进中都作出了努力，比如说国际环境法规和标准。此外，其在斯德哥尔摩会议上对非政府组织运动的动员，就像是将瓶子里的魔仆释放出来并再也无法将其收回瓶中一样；后来所有联合国全球会议在很大程度上都效仿了斯德哥尔摩会议，并且尤其是在涉及国际公民社会需要的方面更是如此。在民众眼中，政府、议会、国家部门乃至专门机构都开始重视自己在环境方面的记录，因为在联合国人类环境会议作出了许多决议和协议之后，联合国环境规划署和非政府组织都开始了各种监督工作。

然而在20年之后，对这方面表示关注的政府、非政府组织以及个人都开始呼吁再召开一次较大范围的全球会议，以对这段时间内出现的让人失望的记录进行处理——所以1992年的里约地球峰会也就应运而生了。最初的约定怎么了呢？首先，可以确定的是斯德哥尔摩会议所抱的期望过高了；它提出了改善全球环境的美好期望和志向，但是不老实并且脆弱的人类还根本无法与之相配。不管是单一民族国家、东方和西方还是北方国家和南方国家，它们全都对国内烦恼的事情十分敏感，并且全都在主权方面进行让步的问题上十分猜疑，所以它们根本无法实现这些崇高的目标。有学者注意到，斯德哥尔摩宣言“放弃了二十六项全异的原则：声明权方面两项；资源保护方面四项；污染方面两项；发展方面八项；综合主题方面九项；提倡国家对环境破坏负责的方面一项”。

但是，像莫桑比克这样处于内战中，并且年人均收入只有100美元的国家，又如何能够完成这样的目标呢？而且如何能确认发展中国家会遵守呢？还有，像希腊、意大利或乌拉圭这样相当脆弱并且和蔼的政府又如何能够强制执行这些规定呢？与国会分享权力，并受到国内主张国际统治和国际责任的右翼对抗者压力的情况下，美国的政府行政部门又如何同意外界的管理呢？当然，少部分日耳曼民族或是英联邦国家会遵守所有一切，比如说丹麦和新西兰，但是这也正指出了问题的所在——如果是纯一的、富裕的、民主的、自由的并且有教养的（并且是非美洲的）社会，那么其履行国际环境协定就要比其他社会容易一些。在斯德哥尔摩会议召开的30年之后，这一事实依旧没有改变。

因此，斯德哥尔摩协议的既定目标只有一小部分被履行了。另一方面，关于人类对环境破坏性的证据是越来越多了。《国家地理杂志》中的卫星照片或引人注目的文章显示——热带雨林正遭到人类砍伐和焚烧的袭击。各处



大量的工业废气排放是导致全球气候变暖的原因之一。

的渔夫都在为鱼群的减少而抱怨，但是他们却没怎么考虑过自己在这一趋势发展中所起到的作用。在印度、中国和巴西，工业的飞速发展大大地增加了死于呼吸疾病的人数。1988 年 6 月，美国环境保护机构的首席科学家告诉了参议员们一个令人沮丧的消息——“全球升温”的情况不仅存在，而且还在加剧中。

里约地球峰会

在布伦特兰报告（1987 年）之后，又有一份名为“我们共同的未来”的报告，出现在 1992 年里约召开的联合国环境与发展大会上。这份报告中对未来的观点，也与布伦特兰报告相类似。这次会议令人惊异地对世界公开，并且政府和非政府组织的参与也让人感到吃惊，这些我们在前文中已经提过了。我们还应该注意一些其他的特色。第一点就是这次会议召开于南方国家中；在斯德哥尔摩会议召开的 20 年之后，联合国环境议程的所在地已经转移到赤道以南了。第二点就是，这次会议可能是有史以来争论最激烈的全球会议。在联合国公共新闻部的摘要和“简报”中，我们很难发现这一点，这让人感觉它行事小心以避免冒犯强大的会员国。作为替代，它强调了以下这些事件的积极方面：参与这次会议的政府首脑的数目比以往任何一次国际会议都要多；许多非政府组织参加了会议，并且这一数字甚至比参加非政府合作论坛的数量还要多；与会记者人数达到了 10000 名（这是真的么?）；关于环境的里约宣言，关于维护森林的协定，气候变化公约，以及各种各样高级机构间委员会以及顾问委员会的建立。所有这一切都是自满产生的源头，比如在里约会议之后的摘要中就有这样的字句：

政府们认识到需要改变国际与国内的计划和政策，以确保所有经济决议都完全考虑了对环境可能造成的影响。这一内容致使了一项结果的产生，即任何企业与政府以及相似的实体都将以环境效益为指导原则。

虽然地球峰会并不完全是一次不幸，但是它确实被无休止的争吵所破坏，显示出在第二次世界大战过去后将近半个世纪，非殖民化25年后的国际体系是多么的“不和”。争吵又再一次体现出了南北国家本质的不同。占世界1/5的较富裕国家和占世界4/5的较贫困国家之间持续的差距（并且在许多方面这种差距还在扩大），使发展中国家感到非常泄气，事实上可以说是彻底的愤怒。巴西、印度和马来西亚都对北方国家在森林采伐、工业化污染、全球变暖和物种灭绝方面的关心表示怨恨，它们控诉这些被提议的环境控制手段不过是想让南方国家无法追赶上北方国家的方法而已。比如说：美国作为全球最大的烟雾排放者来说，它怎么能对烧毁的巴西雨林以及中国的工业烟雾表示担忧呢？并且如果较富裕的国家真的如此担心的话，那么它们能够为南方国家控制工业化支付多少补偿呢？

温和并且备感焦虑的北欧国家照常愿意提供额外的资金，但是20世纪80年代的撒切尔—里根政府不管是在国内或是在国际上，都不再奉行“社会福利国家主义”，这也就意味着这些抱怨和关注都需要由其他北方国家政府来承担。北方国家私营资本家不断地对知识产权进行巩固，或者更确切地说就是不断地对实质性垄断进行巩固，然而在这些所有权上也潜伏着种种危机。结果，在地球峰会中的美国代表团就陷入了一段特别艰难的时期，虽然这部分上是由于它反对国际税收管理，但是乔治·赫伯特·沃克·布什总统的拒绝参加也是部分原因。

因此，在里约发表的众多决议、宣言和“原则”的实际意义要比看起来小一些。《森林原则声明》（保护热带雨林）最终还是没有约束性，这主要是因为马来西亚始终坚持一个国家对自己国土上的森林进行采伐属于国内事务。《联合国气候变化框架公约》的最终定文——正如两个分析家客气地提道：“这一公约是里约众多协议中的一个典型，正是由于这次会议高度的政治性，所以才导致了被签署的文件是如此的无力。”后来在环境问题目标和标准方面的谈判惹恼了美国保守派，比如说蒙特利尔（1987年）议定书和京都（1997年）议定书，这些保守派不喜欢自己企业在能做什么的方面受到任何限制，并且也对某些被给予特殊待遇的发展中国家表示了质疑。但是美国拒绝批准《京都议定书》的行为也惹恼了欧洲、加拿大以及其他希望为

全球环境减压的国家。

这些措施带来的结果要比1945年的多，但是对于国际主义者和环境保护论者来说，这些措施还远远实现不了他们心中想要为这个星球做的事情。同时，压力也在不断地出现——俄罗斯和乌克兰工业的衰退，导致这些国家的环境遭到进一步毁坏；巴西、中美、印度、印度尼西亚和非洲的砍烧农业加速了全球变暖；东亚诸国工业的发展也起到了这一效果。美国政府和大型企业继续反对大多数对燃料使用的限制；为清洁地中海而制定的“蓝色计划”，由于受到人口过剩和未受约束的污染问题的影响而陷入了困境。从南极到瑞士的阿尔卑斯山，冰冠和冰河溶解的速度都开始加快了，海洋温度也上升了，并且目前有证据表明飓风和其他风暴体系的强度都增大了。当目前的60亿人口暴增至2050年的80亿或90亿时，社会结构和生态系统又何以容纳他们呢？

环境问题的有限改善

那么什么得到了改善呢？首先可以肯定的是，相比1945年的时候，我们对人类活动对居住星球所产生的影响更加清楚了。媒体对环境问题的报道，非政府组织、教会团体和基金会的出现，因特网的使用，以及环境保护机构的创立，都显示出人们已经清楚地认识到，在环境领域进行持续的工作是必须的。其次，有许多高度重视生态系统的实例——受到保护的公园、森林和湿地越来越多了，许多像世界自然基金会这样的协会成长了起来，还有在类似哥斯达黎加这样的国家中“生态旅游”令人惊奇地发展了起来，这一切都使香蕉产量减少和森林焚毁这类事情发生的几率变小了。

不可改变的是，国际合作体系本身几乎完全是在联合国体系的笼罩之下的。这个国际组织，或者更确切地说是这个国际组织的会员国，花费了很长的时间才认识到保护并维持这个星球也是自己的责任之一；但是还有很多政府仍然不愿承担这份责任。贫困、急迫的社会需求以及可怕的宗教与种族冲突遮蔽了人们的双眼，使他们不承认正是共同人性妨碍了这一进程。一些较富裕国家对这些国际成就的不屑，使得以改善环境并帮助最穷困人民为目的的全球共同协议在达成时特别困难。而且联合国有时也是自己最大的敌人。联合国环境规划署总部设立在内罗毕的决定被证明是一个错误，并且这一尴尬局面延续至今也没有改变。东道国政府的软弱使联合国环境规划署毫无吸

引人之处，高质量的国际官员都不愿去那里任职，而其资金也相当不足。

虽然如此，国际社会还是取得了进步并认识到了人类共同的未来。危机、失败的国家以及许多环境破坏加大的证据经常造成状况并阻碍进步，这是一个不能忽视的真相。粗心的甚至是抱有敌意的政府，经常会对改善世界环境的进步产生负面影响；声明的目标以及中等的成就之间过于明显的差距也拖累了前进的脚步。这样看来许多失误都是很明显的，然而国际公民社会——不管是非政府组织、基金会还是对此表示关注的社会，都表现出了愿意推动进一步发展的态度。我们是否能够真正保护这个星球不受我们自己造成的损害，这仍然是一个未知数。总体而言，1945 年后的记录并不能够使人受到激励。

全球性的儿童问题

如果用简单的方法来说，差不多相同的评价还可以用在国际组织在改善妇女和儿童权利以及家庭方面的大体表现上。然而正如在前文中提到过的，《联合国宪章》“在人类尊严和美德，以及男女享有平等权利”的问题上有着坚定的信念。这些问题与环境问题不同的是，这些并不是很难发现的问题——此外这些思想在现实中已经得到了贯彻，而并不仅仅是纸上谈兵。在 1945 年签署《联合国宪章》的国家中，大约还有一半在妇女投票权或是担任公职方面有所限制，而在殖民属国中性别歧视的问题更是每况愈下。迄今为止我们提到了很多次，即第二次世界大战之后第一个十年中的政治和经济条件，迫使重建工业与基础设施、创建新的同盟组织（比如说北大西洋公约组织）、促进经济发展以及建立福利国家成了当时需要优先考虑的事情。事实上，最后的两个目标确实是有助于改善妇女地位的，但是其中也并没有对性别问题进行详细的阐述。

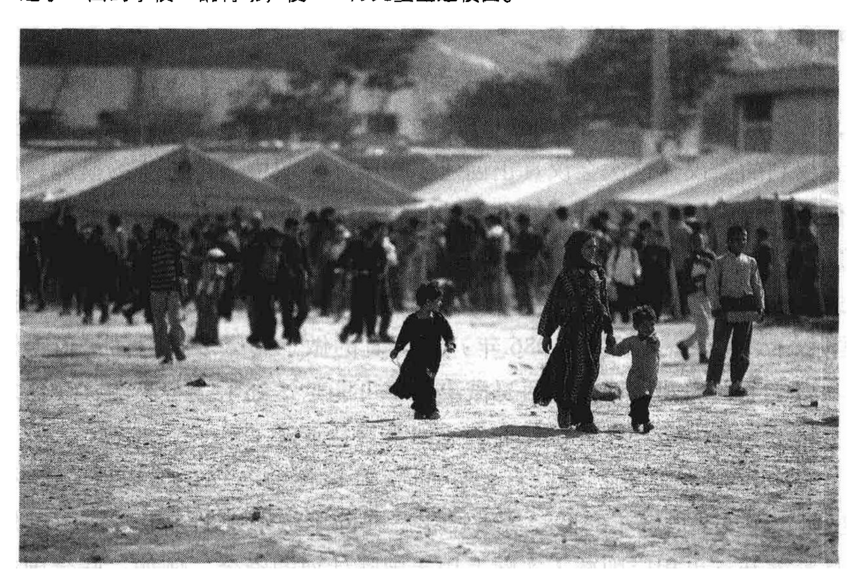
对比之下，人们对特殊社会、卫生健康以及儿童对教育的需要方面认识得特别早。这也非常自然——在保护儿童不受伤害的问题上并不存在什么政治或意识形态差别。以此为目标的立法，最早可以追溯到 19 世纪的工厂法案。在第二次世界大战结束之后，这一方面更是得到了额外的关注，大量欧洲的儿童都处在极为严峻的环境中，营养不良、佝偻病、小儿麻痹症、天花和肺结核不断地困扰着他们，而这些孩子通常都失去了父母。所有人都认为，创立联合国儿童基金会作为处理这场人类危机的紧急管理机构，是绝对

有必要的。

到1953年，儿童需要是一个全球性问题已经明朗化了，这也就促使联合国大会赋予了联合国儿童基金会以永久性的地位，并责令其对发展中国家进行特别关注；这也反映了一个事实——在这么多年后的今天，大会执行委员会的36个席位中已经有大多数都属于来自亚洲、非洲和拉丁美洲的会员国了。由于联合国儿童基金会每年都能作出大量的资金贡献，所以其可能在所有联合国机构中拥有最好的记录，而这也要感谢极好的高级管理人员的继任。政府、私人基金会、当地募捐者甚至是航空公司都急切地期望能够对这一良好意愿给予支持。

1990年在纽约召开的世界儿童峰会完成了所有这一切。其宣言照常又是经过推敲的："以1995年的目标为'进身之阶'，为2000年设立了十个主要目标和17个支持的对象。"儿童的生存、保护和发展全部被包括在这一世界宣言中。然后就诞生了重要并且庄重的儿童权利公约——使联合国儿童基金会在满足这些国际目标的方面受到了所有政府的认可（唯一没有对公约进行认可的就是美国和索马里）。几乎不用说的是，这样的宣言和条约并不足够；世界人口还在迅猛增长，所有的工作都会在某些地方受到高出生率所带来的压力，因为会有大量饥饿并且患病的新生儿让人感到措手不及，尤其是在非

阿富汗喀布尔，学校空地上的孩子们。在联合国儿童基金会的支持下，阿富汗政府发起了"回到学校"的行动，使170万儿童重返校园。



洲大陆上。也许说起来最好的就是，至少儿童保护已经写入了国际协议中，这一政府认可的公约现在将以高标准执行，并且联合国儿童基金会还是一个充满精力并且乐于奉献的世界团体。

妇女权益的缓慢改善

相比之下，改善妇女权利的活动招致了更多的争议，也发展得更为缓慢。直到20世纪60年代美国和欧洲的妇女运动开始的时候，其发展才算是正式起步，这两次运动在世界的其他大部分地区都产生了溢出效应（可是其中并不包括苏维埃集团，因为它们依旧认为自己一直保持着国内的性别平等）。如果你在加利福尼亚州或哥本哈根奋力推进离婚法的变更、生殖的权利与方法以及机会平等的话，那么不管是否存在文化的差异，加尔各答和开普敦也会感受到这样做的迫切性。这一议程再也不仅限于地区范围，而是扩大到了全球范围。这与联合国大会一些激进的政治议程非常合拍，其中包括对国际经济新秩序的压力、对环境问题不断增强的认识以及对传统权力核心的全面攻击。北方国家从不表示关心的白种人资本家现在开始承认非白种人/南方国家、环境保护论者、亲政府派和妇女运动的影响与发展壮大的现实了。尽管看起来有一些讽刺，但这毕竟有其真实的一面——自由主义者和女权主义者议程同样受到了许多较富裕国家政府和女性政治家的支持，比如说加拿大的皮埃尔·特鲁多。

这也就是为什么联合国妇女议程的发展看起来是在效仿我们前面提到过的，在实现全球经济平等方面所作出的努力。1975年在墨西哥城召开了关于妇女权利的会议，这次会议真正创建了在国际领域中取得进步的措施，同样还促发了国内社会在性别平等方面的改善——因此也就有了现在的联合国妇女发展基金会、各种训练研究所以及大会在1979年采用的消除对妇女一切形式歧视公约。但是由于要权衡女性的真实需要和期望，所以我们宣扬的“国际妇女十年”（1975～1986年）是否真的做了这么多事情还是值得怀疑的。事实上，妇女运动在墨西哥城决议中可能是达到了一个高潮，在这之后其不管是在活力还是在资源保证的方面都日益下降了。

意图和成就之间之所以有差距的原因是各种各样的。1973年的石油“恐慌”导致了很多年的低经济增长状态（除了极个别的东亚经济体以外），并且紧缩开支也相应削减了实际上用于国际计划的资金。例如：联合国妇女



1975 年 6 月 19 日，首届世界妇女大会在墨西哥城召开。该次大会是联合国成立以来第一次专门讨论妇女问题的世界性政府间会议，也是“国际妇女年”的重要活动之一。

发展基金由于在操作上采取的是自愿捐款的方式，所以其预算一直极少——到了 1994 年，其从外部获取的活动经费只有 1400 万美元。各种训练研究所（在多米尼加共和国的提高妇女地位国际研究训练所）也因为同样的原因而受到了限制。在 20 世纪 70 年代末期，北方国家中的保守派激烈的反对呼声也没有起到任何帮助作用。撒切尔夫人执政的英国以及随后迅速加入的里根总统执政的美国，它们都对女权主义者的全球议程不感兴趣，尤其是当这些议程的内容涉及要将纳税人的钱转用在对生殖健康计划（包括避孕和堕胎）的支持上时，因为这些不仅冒犯了他们的政治支持者，而且也与他们自身的信仰发生了碰撞。

但是所有的政治论战、公共机构资金的不足以及僵化所带来的压力，跟人口统计与经济对发展中国家妇女问题造成的严酷压力相比，实在是不值一提，而往往这些国家在这一方面都有着各种各样的计划。在 20 世纪 80 年代中，这个星球上每年都会新增 1.4 亿的人口，而人口增加的主要地区是亚洲、非洲、中东以及拉丁美洲。干旱、饥荒以及国内冲突的问题非常普遍，这些通常都对妇女和儿童的影响最大。从阿拉伯半岛到中非的很多国家和社会，都对妇女的合法权利相当轻视——对国际标准也是一样。苏维埃帝国的

衰退使其国内除了中坚分子以外的所有居民的卫生保健水平都恶化了。1985年世界上文盲人口的2/3全部都是女性。

1995年北京妇女与发展会议

然而像月亮有盈有缺一样，潮流也有消有涨。到了20世纪90年代冷战结束，撒切尔—里根思想也被更为亲切温和的政策所取代了，即联合国开发计划署和世界银行推行的“人类安全”的思想，而消除性别隔阂的失败也变得越来越明显了。当时世界银行的主要经济学者拉里·萨默斯公开表明：要改变发展中国家条件的唯一的也是最好的方法就是——让更多的女孩和年轻妇女接受教育，这是一个普遍的要求，但是这一要求对在这一领域中工作并给予关注的人们是具有说服力的。性别战役的发展也许在一段时间内受到了阻碍，但是此时正是再次前进的时刻。

因此，在墨西哥城召开会议的20年之后，联合国召开了有史以来志向最宏伟的全球会议——1995年9月在北京召开的主题为妇女和发展的会议。世界组织开始轮番在这一舞台上亮相，在墨西哥城会议之后还召开了以儿童（1990年）、环境（1992年）、人权（1993年）、人口（1994年）以及生活环境和城市（1996）为主题的会议。而且这些成功事件的支持者现在争论着要将这些主题全都结合在一起。联合国自己关于北京会议的记录向读者讲述了这一全球契机所造成的深刻影响：

在纽约召开的儿童峰会上，女童的特殊需要得到了强调；里约地球峰会中，人们认识到了妇女在可持续发展中所扮演的重要角色；在越南会议中，妇女的平等权利得到了强调；哥本哈根会议强调了妇女在对抗贫困的活动中必须要发挥重要作用；而在开罗以及后来的伊斯坦布尔会议中，妇女控制影响她们的健康、子女和家庭方面决议的权力得到了巩固。所有这些会议都为北京的会议奠定了基础，社会各个层面决策中妇女的平等权利和重要角色方面的斗争能够取得成效，也正是此前那些会议所作出的帮助。

同样，这一会议的所有特色到现在看来都是第一流的——189个政府参加，2100个非政府组织出席，30000名个人参加了与其相关的“周边”会议，并且整个过程中有5000名媒体代表参与。会议的成果就是北京宣言和



1995 年 9 月 4 日，联合国世界妇女与发展大会在北京国际会议中心举行，189 个国家和地区、联合国各专门机构及相关组织的代表共 1. 7万余人出席了会议。

行动纲要。它申明了妇女的平等权利并对妇女的“继承权”作出了特别声明。宣言谴责强奸是一种战争罪行。同时，为了取悦女权主义者，宣言要求国家考虑对非法堕胎进行立法；为了取悦梵蒂冈、其他保守的基督徒和伊斯兰世界，宣言还确认了“母性以及家庭中抚养儿童成长的父母角色的重要的社会意义”。宣言呼吁联合国经济及社会理事会对随后的执行进行监督，并请求所有联合国团体——提高妇女地位国际研究训练所、联合国妇女发展基金以及消除对妇女一切形式歧视公约等进行更好的协调，并给予更多的关注。宣言还要求会员国自觉地对行动纲要负责。

其中的一些国家确实这样做了。比如：印度承诺增加在教育方面的投资，主要针对的目标群就是妇女和女童，并且还设立了一个女权专员作为在该领域的公设辩护人。美国设立了一个白宫妇女委员会，并且承诺与国内针对妇女的暴力活动进行斗争。毛里求斯下令将所有可能对妇女产生歧视的法律进行重新评审。宣言真的起到作用了么？这还很难说。在当时来说这一宣言大概毫无价值（20 世纪 90 年代），但是比那些国家确立的措施要重要得多。比如说在印度和东非（通常受到了世界银行、联合国开发计划署和美国慈善组织的帮助），就有很多妇女采取主动建立她们自己的小生意的例子，而她们也因此在经济上得到了独立。与官方声明相反的是，这些是真正脚踏实地的进步。

然而在世界上的很多地区，进步都是一个痛苦而缓慢的过程，而且在一些地区根本就不存在这样的进步。在必胜主义者关于这次全球会议成功的叙述中，完全没有涉及同时发生的联合国在全球维和方面受到的严重的挫折。大会的组织者并没有清醒地认识到一个事实，那就是冷战后的世界其实是相当凌乱的。很难想象妇女权利如何在一些受战争蹂躏之后的地区得到发展，比如说科索沃、南部苏丹、利比里亚和塞拉利昂。比方说在阿曼或沙特阿拉伯，不管是在过去还是现在几乎都没有显现出任何平等的信号。那些处死通奸妇女的国家很难对1995年协议表示欣喜，当然那些允许对被自己击败的敌人进行大规模强奸的部落首领也不会感到欣喜。妇女权利问题在印度的一些省中得到了长足的发展，但是在许多较穷困的印度村庄中，古老的偏见依旧当道。在亚洲，扼杀女婴的情况仍然非常普遍——性别统计学很轻松地就给出了结果。即使是在非常富足的美国，处在贫困中的妇女人数的比例也是非常不均衡的。

能够将宣布的目标与成就之间的差距最好地表现出来的，还是联合国自己的统计，这份统计不仅属实而且也相当完整。消除对妇女一切形式歧视公约，名字听起来有些笨拙，但是它定期作出令人心寒的报告——其内容即关于世界各地大量的强奸、拷打和性奴役。联合国妇女发展基金的统计表明：在最贫困的地区中，妇女和女童的社会经济情况发生着可怕的衰退。人权组织每年都对妇女权利进行报告，联合国妇女发展基金对1995年会议后五年中妇女权利的状况作出了报告，摘要如下：

> 尽管众多政府在北京作出了承诺，但是在一些特定区域中，妇女的境遇还有所恶化。比如说生活在极度贫困的乡村中的妇女数量在过去的20年中增加了50%，而处在这种情况中的男性数量只增加了30%，我们这里说的这种贫困程度已经对生存造成了威胁。尽管妇女将2/3的时间用于工作，但是她们的收入只占所有收入的1/10，并且其拥有的财产还要少于世界财富的1/10……在1.1亿没有接受教育的儿童中，有2/3都是女童。

联合国开发计划署公布的人类发展指数指出，以上那些数据还是保守估计的。

问题再次出现。在1945年之后，女性议程肯定是得到了发展的，但是实现这一进步的方式是非常不均衡的。有时候其效果是非常显著的，几乎都不需要联合国的帮助，但是在索马里和塞内加尔这些议程就几乎被无视了。

古老的性别偏见在众多原因中占到了很大的比重，此外贫穷也是原因之一（甚至所占比重更大）。在过去的十年中，每天生活费只有1美元或2美元的人口数量几乎没有改变，在撒哈拉以南的非洲地区这类人口的数量还明显增加了。而贫困的女性更是深陷其中。不管为妇女问题创建多少联合国机构和委员会，也不管有世界银行和联合国经济及社会理事会中的多少国际团体表示关注，这都依旧是人类生活状况中的一个失败。

联合国教科文组织

如果事实上，联合国儿童基金会是所有人都喜欢的一个联合国机构，那么最具争议的机构（并且在一些保守派系中最不受欢迎），恐怕就要算联合国教科文组织了。这是非常具有讽刺性的。联合国教科文组织的建立是为了减少文化与意识形态的误解与偏见，而不是增加它们。它并不具有像安理会或国际货币基金组织那样大的政治力量，所以也有人在它对如此多的事务进行关注的问题上表示惊奇。无论如何，它大部分的工作都是非政治性的，也是受到所有人欢迎的。可为什么它会受到争议呢？

这可能是因为其法律上的承诺过于宏伟了："通过教育、科学及文化促进各国间合作，对和平与安全作出贡献，以增进对正义、法治及《联合国宪章》所确认之世界人民不分种族、性别、语言或宗教均享人权与基本自由之普遍尊重。"这些都是崇高并且含糊的目标，尤其是对一个目前由58个代表轮流在执行委员会中任职、两年才开一次会并且毫无立法权的团体来说更是这样。还有可能就是这一团体涉足了过多的领域——世界遗产、被窃文化财产归还、运动、海洋、生物圈；甚至是当这些活动全部都授权给特殊政府间委员会做了，其结果和建议的负担都还是落在了联合国教科文组织的肩膀上。这一负担过于沉重了，然而这些文化领域无法持续地吸引强大会员国的注意。

组织遭受争议的真正原因，是它成了消除意识形态和种族偏见的会议——这正好就违背了创建者的意图。观念从来都不是中立的，特别是在冷战期间，更是发生了人类思想的尖锐斗争——尤其是那些生活在第三世界国家中人们的思想。在朝鲜战争发动之后，美国的保守派对联合国教科文组织表示出了不满，因为他们认为该组织没有与西方站在一条战线上。到1954年，在十年前拒绝接受会员资格的苏联，终于放下了（证实了）对该组织推进自由市场主义目的的疑虑，并决定参加这一组织，随后又有许多其他社会

主义国家也提出了申请。当然，获取会员资格的还有所有新的非殖民化国家。由于别处的紧张态势（尤其是在南北经济“秩序”上），并且更多有权力的联合国机构要不就是被富裕国家掌控，要不就是被冷战束缚住了手脚，所以联合国教科文组织就成为表达反对西方情绪的会场。大部分的意识形态对抗都源自对“中央集权下的经济统制”认识的强烈差距。因为许多新兴国家都忙于国家建设，所以它们更倾向于对资源进行积极的政府干预和再分配，而奉行自由主义的美国人可不这么想。这些差异在许多地方都显现了出来，其中也包括联合国教科文组织修订学校课程（尤其是历史教科书）的计划，这一举措对于调和法德在 1945 年后的关系方面是一个不错的想法；但是如果教学中提倡建立新的国际经济秩序的话，就会不那么被保守派青睐了。

最让美国、英国以及其他北方国家愤怒的两个问题是：联合国教科文组织表现出针对以色列的姿态，并且还奋力推进一个“世界信息新秩序”。这一组织于 1974 年召开的全体大会对以色列获取任何区域团体会员资格的事项进行了否决，并对以色列改变耶路撒冷历史建筑的行为进行了谴责，而且还要求联合国教科文组织总干事接管被占领的阿拉伯领土上的教育体系——如果没有以色列授权同意的话，那么这将是一个不可能展开的任务。无疑，这些措施都是由于对东耶路撒冷、加沙及约旦河西岸被占领感到不满而采取的，然而这些明显属于应该在安理会和大会中解决的政治争议。其结果是使许多美国政治家不仅对联合国教科文组织产生了疑虑，也对全体世界组织都产生了猜疑。阿拉伯国家在一年之后劝说大会通过将犹太复国运动跟种族主义等同起来的决议，这一举措更使气氛遭到了恶化。

几乎在同时，由于发展中国家在建立世界信息和通讯新秩序问题上施加的压力，一个全新的争论又被引发了。这一问题起源于对一些表现突出的机构的不满，比如说英国广播公司、路透社以及其他媒体，它们进行激进的指责、推行西方自由市场观点并且对世界其他地方发生的事情进行歪曲。比如说耶路撒冷的历史重建问题，从技术角度说，在联合国教科文组织内推出的才是健康并且公正的世界新闻报道。然而，联合国教科文组织在 1978 年发表了媒体宣言，提倡对自由新闻和广播进行管束，这是一个国际组织不应该涉足的雷区。可以肯定的是，西方媒体统治了整个世界新闻报道，尽管其报道并不是所有的都经过夸张，但是这意味着在较富裕国家和较贫困国家之间并不是势均力敌的。而由于在国家任务和国际政府方面存在的意识形态争论，所以观点存在不同也是合理的。但是试图通过联合国教科文组织的政治



联合国教育·科学及文化组织位于法国巴黎丰特努瓦广场的总部大楼。

决议（包括记者的正式许可）来改变这种不平衡是笨拙、不切实际的，还给批评家留下了更多的话柄。

联合国教科文组织高层未能良好运作的证据不断增多，使这一切混合在了一起。其大部分的职员都在巴黎丰特努瓦广场昂贵的新楼中工作，事实上80%的职员都不是来自发展中国家。其预算的60%都用于工资的支付，这是一个高得吓人的数字。西方广泛认为总干事阿马杜－马赫塔尔·姆博博士并不能够胜任，他任人唯亲并且反对任命西方职员、担当了过多的私人顾问并且过多地涉足了政治事务。1984年，英国和美国都已经受够了并退出了联合国教科文组织，它们不仅停止了对该组织的资助（美国大概支付了其预算的25%），并且还对其合法性提出了很多置疑。当然，也有支持联合国教科文组织的政府为其辩护，但不可否认的是伤害已经成为既定事实了。

更加可惜的是，这些舆论使人们不再关注那些专注的联合国教科文组织职员和计划，在这些领域做出的良好业绩——海洋学研究、沙漠化问题和细胞生物学、保护濒危文化遗址（比如说秘鲁的马丘比丘）、世界遗产的鉴定与支持，并且最重要的还有在发展中国家以及被战争蹂躏的社会中开展的教师培训和识字计划——而这有时候也会受到争议，比如说在难民营中为巴勒斯坦难民开展的教学计划。值得注意的是，在2002年9月，当乔治·布什总统告知大会美国将重返联合国教科文组织这一惊人消息之时，该组织也立即表达了自己的期

望——它的下一个任务将是帮助阿富汗进行教育和文化重建。各个阿拉伯国家政府也要求这一拥有新的领导阶层、非政治化与现代化的组织，设计一种微妙的方式以克服西方和伊斯兰世界之间的相互猜疑。这肯定是一项比保护吴哥窟要更为艰难的工作，但是同时这也是一个良好的信号——在一阵争吵之后，联合国教科文组织最终还是努力回复了其本来的目的，即协助避免任何“文明的冲突”。假如这样的话，那前方的任务将更加艰难。

近期的这种改善很难意味着该组织取得了耀眼的成就。它依旧要面对人员开销和计划之间的不平衡状况。它在巴黎的总部依旧负担过大。它依旧涉足了过多的领域（包括女孩的教育、科学培训以及技术转让），而这些都与其他组织的职能发生了重叠，比如说联合国开发计划署、联合国儿童基金会和世界银行，并且它与双边援助和非政府间计划之间也发生了同样的情况。而且，保守派依旧对它抱着深深的猜疑，他们都更愿意将它彻底废除。

因此在某种程度上来说，联合国教科文组织多变的事业也是整个联合国柔和议程的一个象征。这个组织乃至整个世界，在任何方面都没有实现20世纪40年代宣布的目标，并且在一些重要的领域中几乎就没有取得任何进步——比如说种族与宗教宽容或是妇女贫困问题。世界组织的很多部分都经常出现工作重叠的情况，并且都显露了机构臃肿和效率低下的问题。联合国教科文组织在其宪章中宣布的日程安排与在《联合国宪章》中宣布的全球议程一样，其抱负都过于宏伟。简而言之，它由于受到布鲁金斯学会报告中提出的，在社会、环境或是文化领域仍然有“许多期望”的观点诱惑，所以又开始对这些目标进行追求。

然而对于联合国1945年后的历程还有其他更为积极的看法。当《联合国宪章》撰写的时候，这个星球上的人口还少于20亿。在接下来的大约半个世纪的时间里，这一数字翻了三倍达到了60亿（2000年），这是当时起草宪章的人们所未能预见的。额外增加的这40亿张嘴，绝对是人类历史上在最短时间增加的最大数目。他们需要食物、衣物、住所、卫生健康、教育和工作，这就对我们的社会和环境造成了巨大并且是史无前例的压力。这些需求中的大多数都还没有得到满足，至少在世界上最贫困的地区是这样的；剩下的那些也只获得了部分满足。但是如果现在这个拥有60亿人口的世界没有联合国的社会、环境和文化议程，也没有机构努力将这些议程付诸实施，那么很难想象这个世界将会遭到多大的伤害。虽然组织的记录是功过皆有，但是很难说如果没有它事情将会如何演变。

第六章 推进国际人权

由来已久的人权思想

如果在世界上许多地区还在持续发生屠杀和种族灭绝的时候，有人说联合国人权议程比环境或维和议程取得了更多的进步的话，那可能会被看做是愚蠢的。然而，国际人权制度的有效性可谓是由来已久，可以追溯到1945年盟军进入纳粹集中营，并发现纳粹党在其中犯下的极大罪行之时，[①] 整个世界都下定决心要彻底地减少人类不人道的残忍行径。但是由于我们在过去的60年中过于频繁地显示出了胆怯，并且在宏伟目标的实现方面也表现得非常糟糕，所以对此进行解释的重任就落在了那些相信能够取得进步的人们的肩上。

人类权力和宽容的活动，比第二次世界大战中的大屠杀要出现得早得多，并且是深深地扎根于基督教和佛教的传统中的。但是，在政治领域中相关的现代思想，直到18世纪快要结束的时候才出现。托马斯·佩因出版了《人的权力》一书，美国宪法谈到了“某些不可剥夺的权力”，法国的革命家也宣称自己为了“人权和公民权”而斗争。在19世纪，像威廉·威尔伯福斯这样的福音派教徒，从事着废除奴隶交易以及奴隶制度本身的活动，而且还取得了成功；反天主教歧视的活动也在整个英国划上了一个圆满的句号。“战争法”发展得极为缓慢，但其绝对是得到了发展的，尤其是在武装冲突中对待平民的问题上有所进展——至少在西方的战争中确实是这样的。英国首相威廉·格莱斯顿激动地对19世纪70年代巴尔干地区发生的暴行表

① 首先进入德国贝尔根贝尔森集中营的英国军官正是布赖恩·厄克特，所以他与其他有着相同经历的人们会如此坚定地想要创造一个更好的世界。

示反对。1918 年，伍德罗·威尔逊（在他白宫的办公桌上摆放着格莱斯顿的相片）在其提出的十四点原则中奋力地提倡自主，这是对比利时、塞尔维亚以及其他欧洲小国被征服所作出的明确反应，并且也更为谨慎地对西方专横统治作出了挑战。1941 年，罗斯福与丘吉尔共同签署了《大西洋宪章》，宪章宣称全人类都应当自由而毫不局促地生活，同时富兰克林·德拉诺·罗斯福还宣布了四项自由。

然而故事的起点是在 1945 ~ 1948 年。联合国成立之后建立了国际人权制度，其在性质上与之前的任何制度都有所不同，甚至与在启蒙时期中获取的进步都不同；因为此前那些关于权力的宣言，在国际法中只占有很小的比重，或者根本就无立足之地——政府间在遵守这些法律的问题上还没能达成一致。战争法是专门为军事行动而设立的规则（在 1899 年和 1907 年的海牙和平会议中），尽管相当重要，但是其主要针对的是如何对待平民的问题，并且也没有全面地主张个人的权利。《联合国宪章》的众多条款使这一情况得到了改观。

但是《联合国宪章》到底使全球所有普通民众的生活发生了什么变化，这还有待大家争论。尽管序言中的语言是那么坚定与明确，但是我们在之前就看到了宪章中也有第二条第七款这样的叙述："本宪章不得认可授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件，且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决……"世界公民和他们的政府又如何调解全球人权和国家主权之间的冲突呢？

世界人权宣言

《世界人权宣言》（1948 年）是国际上为进一步推进并定义人权而作出的努力，但它的出现也使事情更加复杂了。它是有偏向性的，至少在文字上是倾向于个人而不是国家的。它根源于对第二次世界大战中那些可怕行为的痛恨——序言的第二段中就提到"对人权的无视和侮蔑已发展为野蛮暴行，这些暴行玷污了人类的良心……"这一宣言受到了全球巨大的关注，部分是因为人权委员会主席埃莉诺·罗斯福发挥的显著作用，正是她促使了宣言的产生；部分原因是委员会由于受到全球各个地区在人权被侵犯方面的求助，所以陷入了困境；还有部分原因则是尊敬的 W. E. B. 杜波依斯呼吁联合国结束"美国黑人血统"遭受的歧视——少量亚洲和非洲的代表对这一呼吁表示



1948 年 12 月 7 日，《世界人权宣言》起草完成后，联合国人权委员会主席埃莉诺·罗斯福在巴黎夏悠宫主持召开了新闻发布会。

出了热情的态度，苏维埃政府为了使美国感到难堪，所以也对这一呼吁表示了关心（当然同时，斯大林也在自己国家的民众中制造恐怖气氛，并谴责这一宣言是对国家主权的威胁）。

尽管其行动的本质还存在争议，但是联合国人权委员会受到了全球许多来自哲学界、司法界、文学界、历史界以及社会科学界的知识分子的援助与支持，而人数之多让人相当震惊，其中甚至还包括了高龄但依旧令人敬畏的 H. G. 韦尔斯。他们当中最具影响力的可能是法国律师勒内·卡森，正是他将委员会引进了对天主教社会思想研究的十年；天主教思想即是调和傲慢的资本主义与应当受到关注的个人尊严之间的关系。卡森本人是一个犹太商人的儿子，他极度地厌恶大屠杀。然而无论是哪个团队起草宣言，这都是一份涉足范围宽得让人感到惊奇的文件。

宣言开头 11 条的内容与美国《宪法》和法国《人权宣言》的惯例都非常相似——它们在所有人类的平等以及每个人的生活、自由和个人安全权方面的问题上都作出了声明。然后在接下来的章节中（第十二条至第十七条）涉及的内容是关于创建公民社会权利的，其中包括婚嫁权、拥有财产权以及

自由活动权等。第三段或者说第三栏（第十八条至第二十一条）作为“卡森门廊”而为人们所熟知，其对雅典城邦的思想进行了回顾，并且其中还涉及了民主政治权、和平集会权、言论自由以及通过“定期并真实的选举”参与政府等内容。第四部分中的条款（第二十二条至第二十七条）涉及内容的范围之广最让人惊奇，其中包括社会安全权、休假权、工作权、同劳同筹权、参加工会权、卫生保健和足够生活标准权以及初等教育权等。其中第二十五条可能是最让人兴奋的了，因为体面生活标准权包括了“食物、住房、医疗保健与必要社会服务，还有对失业、生病、残疾、孀居、老龄或其他缺乏谋生手段人群的保障权……”。

将所有条款和声明作为一个整体来看，此次可以说是人们迄今为止在人类权利和尊严的国际规定方面的最大动作了，不管是在之前还是之后都是这样。它很快就被授予了人类“大宪章”的美称，并且几乎任何语言都有译本。它的内容简洁得可以在一张海报中全部写下来，并张贴在全球各个学校和图书馆中。它的出版以及在联合国大会中的通过都是伴随着欢庆之声的，其能干的主席埃莉诺·罗斯福也是当时的女英雄。可以肯定的是，这绝对是世界历史中最伟大的声明之一。

然而，当人们看到委员会中国家代表间有关非公开谈判和协定的档案时，必定会感到心中一凉。这些谈判和协定中涉及了太多的保留条款，而那些在最终投票上投放弃票的国家，以及那些感受到新世界秩序威胁的特权阶级也对宣言作出了批评。殖民世界对帮助的请求被传递给了联合国经济及社会理事会，而理事会却忽视了这些请求。埃莉诺·罗斯福担心国内发生激烈反应，所以当杜波依斯在联合国发出黑人平等方面的呼吁时，她警告说这一举措将毁坏会议所取得的成果。不仅是拥有殖民领土的政府——其中包括委员会的东道国法国的政府，而且还有那些拥有土著和少数民族部落的国家，比如说澳大利亚，这些国家都希望宪章中使用的语言能够更加温和一些。美国保守派对社会司法条款极为震惊，并且将卡森看做是共产党的秘密党员。财政部的官员不管在何处遇到完全就业、平等薪酬和奖励工资方面的呼吁时，都是以摇头作为回答。

随后冷战的较量开始了——这并不让人奇怪，因为就在委员会第一次会议刚刚结束之际，杜鲁门声明（1947 年 3 月）就宣称世界现在面对着在极权主义和自由之间的抉择。苏联在这场宣传战争中进行了报复，不仅对美国国内的种族歧视进行了抨击，并且还建议宣言中应当加入废除死刑的内容；但是西方支持以枪毙、绞刑或电椅的方式来执行司法死刑的人们，是无论如

何都会表示坚决反对的。最终苏维埃集团选择了放弃，其声称宣言并没有充分地对经济和社会权利，或对针对法西斯主义的谴责进行支持。沙特阿拉伯对有关宗教自由的条款有些不满，此时正式进入了种族隔离时期的南非，也由于许多原因而表示了反对，其中最主要的就是有关“政府内合作”的条款。非洲、亚洲、加勒比海以及其他地区的大量的殖民地人民，在这一针对他们固有权利的庄重宣言中并没有获得投票的机会。

共鸣与争论

那么人们应当如何看待这一宣言——是人类伟大的进步，还是一个集妥协和伪善于一体的文件呢？当时在许多政府中都有一个观点，那就是由于这个宣言的原始文稿来自联合国大会而不是安理会，所以对国家绝不具有约束力；即按字面意义来说，这份准则的“宣言”，可能有人对其抱有很大的期望，而有人则没有抱什么希望。事实上，美国代表曾经受到了国务院的断然警告，即要求在《世界人权宣言》中避免出现任何涉及执行或规定的语言，毫无疑问的是其他大多数的政府也正是这么想的。换句话说，声明所有人都享有“应得和奖励报酬”权是一件事，但是强迫政府制定政策为完成这一目标而进行构建，又是完全不同的另外一件事。虽然宣言的序言中已经声明，“每一个人和社会机构”都应该努力促进对宣言中列出的权利和自由的尊重，但是《世界人权宣言》并不像《联合国宪章》那样要求每个会员国都必须严格遵守。

不过，《世界人权宣言》终究是人类历史上一次重大的进步，并且也不会很快就失去影响。首先，大量的团体和个人将宣言看做是这段历史的开始而不是结束，其中包括——国家和国际律师协会、议事法规专家、人权积极分子、工会、妇女运动、所有作家和科学家以及其他对这一文件有迫切要求的知识分子。代表种族和宗教的压力集团在大萧条和第二次世界大战的暴行下受到了严重的影响（尤其是犹太集团，此外还有改进社会权利的天主教徒、贵格会教徒和政治和平主义者的参与），他们对宣言的反应更为强烈。他们认为宣言是一个出发点，或是更多联盟在全球人权进步方面所要追寻的目标。

此外，宣言成为媒体经常讨论的话题，其中不仅包括西方自由的新闻界，还包括所有侵犯这些权利的国家中的反对期刊。现在，在衡量政府言行

及其是积极还是消极的方面有了一套既定的标准。最终，也有政府（大多数还是一些更为自由或北方的社会福利国家）严肃对待了这一宣言，并且专门设立机构处理人权问题。一开始这些政府的数量并不多，然而由于文件在国际公民社会引起了共鸣，所以正如劳伦教授提到的——“其迅速开始崭露头角”。而且据评述，由于整个过程具有非常大的公开性和广泛性，在通过大会决议时也没有一个国家表示反对，所以宣言看起来需要“约束国家行为的规范”。这确实是一个很有希望的开端。——在接下来的十年中，这一切又是如何结束的呢？记录再一次呈现出混合的态势，而且通常都是让人彻底失望的。从制度上来看，联合国体系的固有弱点几乎是迅速地开始浮现出来。联合国人权委员会要向联合国经济及社会理事会进行报告，并因此也要向大会进行报告。同样，相比联合国统计委员会或麻醉药委员会而言，联合国人权委员会并不具有更高的法律和政治地位；它可以进行报告和建议，但是却不具有发号施令的权力。联合国妇女地位委员会创建后转移了人权委员会部分的权力，有关性交易、国际犯罪和女性婚姻最小年龄方面的协议也使其部分权力发生了转移。毫无疑问的是，世界组织在人权领域作出了许多决议并创建了各种各样新的团体。在一开始的大概 15 年的时间中，可谓是声明不断，其中有：《关于难民地位公约》（1951 年）、《妇女政治权利公约》（1952 年）、《对待战俘最低标准公约》（1955 年）以及《消除所有形式的种族歧视国际公约》（1965 年）。

关于公民与政治权利的公约

然而，最大的变化来自让国家签署两个单独公约的决定，一个关于公民和政治权利，还有一个则关于经济、社会和文化权利——因此卡森公正和谐的“门廊”就被生生撕成了两半。

事实上，关于这两个单独公约的形成产生了许多的争论，直到 1966 年才算正式被采用。并不令人惊奇的是，这些争论与 1946 ~ 1948 年关于世界宣言本身性质的争论极为类似。单一公约的支持者坚持，如果将政治和社会经济自由分离开的话，那就会使文件显得虚假而荒谬；即如果政治独立于社会经济自由存在时，人类的存在将是虚假的，所有指定的权力也不过仅是名义上的而已；而言论和投票资格只有在某些基本经济身份得到认可之后才能

携手共进。双公约的提倡者主张，公民和政治权利是绝对“不能剥夺”的，这些权利是可以通过法庭来进行保护，与“消极自由”（即保护公民不受国家不公正行为的侵害）有关的，也是可以立即运用的。相反，经济、社会和文化权利在本质上需要更多的宣言，那是一幅理想社会的景象，并且有一套目标需要努力实现但却不是那么急迫。因此，1966年经济、社会与文化权利的国际公约得到了所有政府的认可和签署，它包含了惯有的条文——获得社会安全、教育、住宿、食品等权利；所有人都知道这些权利属于一种期望，而不具法定约束力，并且不同的国家面对这些不同的“权利”之时也会采用不同的方式。瑞典和丹麦可能会努力为自己的公民的一生提供社会、经济和卫生保健的保障；而保守的美洲国家则肯定不会这样做，尽管它们肯定不会对《世界人权宣言》中提出的政治和法定自由有任何的反对意见。同时，世界上3/4的国家都因为能力不足而无法实现这些权利，即使是满怀期望，也只能望洋兴叹。对于这两个公约而言，可能其达到的最好效果就是使宣言更加详尽，也使人权议程比以前更为公开、更引人注目了。

由于在前面的章节中已经对联合国经济和社会议程进行了研究，所以在这里我们将把注意力放在公民与政治自由的实现这一长期并且缓慢的过程上——不遭受任意逮捕、折磨和屠杀的权利；不被从住处驱逐的权利；不被否决公开发言或投票的权利；不由于种族、宗教或文化的原因遭受歧视的权利。这些都是在过去以及目前所有国际公民权利议程中体现出来的决心。而它们又再一次体现出了良好意图与普遍结果之间的差别。

随后，监控与开阔公众意识这两个相对独立、但又相互巩固的层面有了进步，这就使公众期望得到了提升。接下来的故事和之前讲到的有关经济和社会议程的故事差不多。这些各种各样的公约是具有革命性的，其不仅是要建立世界标准，并且还旨在建立一个资料收集和报告的体系，以检验新的规范是否得到了遵守。联合国预防犯罪和罪犯待遇大会每五年召开一次，其目的就是为了评定五年中在该方面取得的发展（或不足）。所有会员国都对自己在遵守公约、消除种族歧视方面所采取的措施进行报告；此外，所有报告都会经由18名专家组成的消除种族歧视委员会进行仔细审查。1956年，联合国经济及社会理事会决定，所有会员国每三年要向秘书长递交一份报告，其内容即详细地汇报自己在这三年间，在实现《世界人权宣言》的方面做了些什么。国际劳工组织的任务则是汇报所有强迫劳动和奴隶制度的案例。这一系统有史以来第一次允许个人提出控诉。

下面将给大家讲述有关违反这些决议的行为，看起来所有一切都仅仅是

支持了保守的批评家的看法——世界组织是高尚的，但也是不现实的，它为在日内瓦和纽约任职的官僚提供了高收入的工作，但是在将事情付诸实践的方面却显得极为不足。但是，对后续过程的资料收集和报道确实是保证世界关注人权问题的最好方法，并且也使那些违反决议的政府感到为难。此外，这种监督程序很快就不仅仅是由官方机构参与了，也有许多重要的团体为此工作，其中包括非政府组织、教会、在许多侵犯人权事发地都有职员的救济机构，以及反对犹太人在苏联遭到虐待的西方压力集团。

在人们对侵犯人权问题认识扩大的同时，在整个20世纪60年代，人们开始广泛地对个人的“权利”进行了关注。可以肯定的是，美国的公民权利运动是最大的动因。世界范围内对性别平等的呼吁也促使了变革的发生。可怕的越南战争更是搅乱了这一切。受过高等教育的新一代，对权威与千疮百孔的旧社会规范发出了挑战，在这个时代中，人们再也无法忍受权力分配以及等级歧视带来的压抑挫败。正如在前面章节中提到的，对于自由主义者和激进分子来说不可思议的是，一个在美国开展公民权利活动的人，在南非种族隔离的问题上却没有表示反对。对北方国家中的女权主义者来说，性别平等是全球“必须”开展的一项活动。从范围和憧憬目标两方面来看，这一理想的实现都是跨国界的。在20世纪60年代中，这些激进的思想和运动发生的同时，许多第三世界国家都开始迅速地非殖民化了，它们对主流体系有着自己的控诉议程——不管是对“新殖民主义”或是对持续的种族歧视。到20世纪60年代末期，抗议活动遍布大街小巷和各个校园，看起来世界发生了翻天覆地的变化，而《世界人权宣言》好像也开始畅行起来。

践踏人权的暴行

然而事实表明，在20世纪60年代、70年代和80年代中发生了一些在整个20世纪都算得上最严重的侵犯人权的事件，此前还发生了纳粹大屠杀这样的惨剧。当时，西方自由主义者趋向于关注右翼独裁主义和种族主义政权下发生的侵犯人权的事件。南非就是一个被特别频繁关注的对象，因为它否认黑人和其他人种拥有平等的权利；此外还有葡萄牙的殖民地安哥拉与莫桑比克，以及在殖民政权统治下的罗得西亚，它们是典型的白种人压制其他种族人类的国家。人们对一些国家的统治长期持批评态度，其中包括军人统治的希腊、年迈的弗朗西斯科·佛朗哥在西班牙持续的独裁主义统治、安东

尼奥·萨拉查在葡萄牙的统治以及一些拉美国家（巴西、阿根廷和巴拉圭）的军人政权，这些国家都设法肃清国内的新闻记者和激进主义分子。英国军队在北爱尔兰地区，或是印度军队在克什米尔地区的鲁莽行为，都对人权组织产生了扰乱。

这一切都是对《世界人权宣言》的嘲讽。这些行为还暗示了联合国机构在抗议这些违反规定的行为时，并没有像反对某些人权组织时那样发挥突出的作用。当要依靠多数大国意见行事时，它们又如何能够有所表现呢?

20世纪70年代末的柬埔寨可能是其中最糟糕的了。当红色高棉控制国家时，数以百万计的无辜的柬埔寨人，不管是年老的还是年轻的都被驱逐出城市并走向死亡。一间校舍被改建成了S—21审讯中心，有将近20000人在其中受到红色高棉狂热分子的折磨，并遭到了杀害；有铁证为凭，这些人的头骨现在都被放置在“种族屠杀博物馆”中。即使是斯大林或希特勒看到这样的情景时都会感到窒息。超过人口总数1/8的人被杀害了，一个学者这样形容这场屠杀：“这是在20世纪单一国家中人口死亡比例最大的事件”。所以，这里被冠以“杀人场”之名也就不足为奇了。

然而，对于发生在柬埔寨的屠杀我们却爱莫能助。联合国大会没有权力进行干涉：它也许会批准大量的公约，人权委员会也许会通过联合国经济及社会理事会进行报告，在全球宣言执行的进步方面每年进行统计，或是针对种族歧视的公约也许全部被尽职地履行，然而这只是一只没有牙齿的狗。唯一能够进行干涉的联合国机构就是安全理事会，但是它却由于冷战的对抗以及五个常任理事国的否决权，而不能发挥作用。《联合国宪章》第二条第七款中的阴影笼罩着这些事件，《世界人权宣言》中崇高的字句在此显得多么无奈！法国在经济和军事上，对西非前殖民地国家的独裁政府提供了长期的支持。美国由于害怕受到来自拉丁美洲、非洲和亚洲共产主义世界的袭击，向这些大陆上的独裁政权提供了援助和保护，以确保他们倾向华盛顿，而不是莫斯科或北京。由于一些国家政府享受着来自白宫的默许批准，所以其国内的自由主义者和激进主义者都遭受着牢狱、折磨和死亡的威胁，比如说智利和萨尔瓦多。如果埃莉诺·罗斯福看到这一幕的话，那她将会感到无比震惊。

事实是，除非安理会同意进行干涉，否则联合国在防止侵犯人权方面就无法有过多的动作，或者是根本无法开展任何行动。秘书处及其机构是不能违背较大国家意愿的，所以它能做的就是尽可能努力地以不涉及政治的方式进行工作。它在15周年时作出了名为《1945～1995年联合国与人权》的报告（由秘书长布特罗斯·布特罗斯－加利提出），这一报告将所有一切都全盘托出了。

尽管这份报告在收集文献方面做得非常完美，也对两份重要公约目前达到的程度进行了良好的说明，但是文件在其第四章，即“体系的运作：从国际公约到维也纳世界人权会议（1967～1993 年）”中（潜在的重要性）尽可能地体现出了中性的色彩。它使用了官僚政治与自卫性的语言。正如前面告诉读者的，人权委员会起到的是“顾问与监控”的作用，是一个“调和性”的机构，也只是一个“询问与研究”的实体。它从事的主要活动就是接收报告，可以就与公约相关的事务，与各个政府展开“建设性对话”。在体系如何运作的内容中，并没有涉及个别的国家——如萨尔瓦多和柬埔寨。

即使是世界组织中参与性最强的手段也体现出了力量的不足与效率的低下，其中包括根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》建立的委员会，这是唯一一个经联合国授权，在“当事国发生状况”时有权进行询问的团体。它并没有追索权、制裁权和执行权；其过程是“秘密的，在与当事国合作的各个阶段中，其审查的手段也就是调查”。希腊军人、巴拉圭独裁者和红色高棉狂热分子肯定会对其进行嘲讽；列昂尼德·勃列日涅夫领导下的苏联可能对此也只剩下厌倦了。也许对于第 15 届周年纪念报告而言，最具历史讽刺性的就是，大会庄重地将 1968 年——第 20 周年纪念——定为国际人权年，并且还在德黑兰召开了国际人权会议，而伊朗国王的秘密警察却在以各种方式做着《世界人权宣言》中明确禁止的事情。

然而，这些暴行不可能永远被隐藏起来。电视开始发挥了影响——媒体对越南战争的报道使约翰逊政府备感困窘，或是对贝尔法斯特“血腥周日”的报道让英国政府颜面尽失。人权组织没有那么容易就被征服，而调查的记者也不可能突然出现在世界各地，并对当地发生的暴行进行报道。联合国人权委员会收到了成百上千的诉状，而同时相关政府则可能愤怒地拒绝受理这些诉状或是进行推脱。新的人权期刊和组织如雨后春笋一般出现在世人眼前。有各种各样的人持有不同的政见，比如说小说家亚历山大·索尔仁尼琴、科学家安德鲁·沙哈洛夫还有大提琴演奏家姆斯蒂斯拉夫·罗斯特罗波维奇，他们都不断地对衰退的苏维埃政权镇压自由舆论的行为表示异议。在 20 世纪 70 年代中期，几乎是突然之间，西班牙、葡萄牙、希腊和土耳其都摆脱了独裁统治，并开始慢慢地实施民主政治。美国总统吉米·卡特在人权议程方面，比他前任的任何一届总统都要认真，并使其演变成了一种格莱斯顿式的国际活动。此外很快地还有一些保守派共和党人加入了他的行列，其中有埃利奥特·艾布拉姆斯和珍妮·柯克帕特里克，他们都认为推进“美国路线”（即政治权利而不是社会经济权利）是使“左派”政权陷入窘迫的最

好手段，不管是华沙协约国家、古巴，或是莫桑比克以及发展中世界其他非殖民化的社会主义国家中。人权再也不是国际政治中偷偷提出的事务了。全球经济改革、信息革命、新社会动力和非殖民化，无论如何它们中的大部分都要发生了。但是非常值得同情的是，通常联合国机构在领导任务时往往都会感觉受到了太多的约束。

人权领域的长足发展

1975年8月签署的《赫尔辛基最终法案》是推动整个过程的主要动力。这是东西方谈判两年之后的成果，有30个欧洲国家（仅有阿尔巴尼亚除外）、加拿大和美国的代表签署了这一协定。这一过程的正式名称为“欧洲安全与合作会议”，这也是尼克松与勃列日涅夫之间的关系在亨利·基辛格熟练的调和下趋于缓和的关键特征。因此，世界舆论开始对《赫尔辛基最终法案》的安全范围给予了更多的关注，尤其是对现有欧洲政治边界（包括两个德意志共和国）的正式认识，以及北约与华约之间在军事演习方面的观察员互换。但是通过回顾我们看到，当时最大的特征可能是条约中关于人权的规定，因为其允许铁幕双方进行监控与报告。勃列日涅夫在这些规定上不过是说得好听而已——对于他来说，它们与关于“自由”波兰选举的雅尔塔协议也没什么区别。首先，在贝尔格莱德（1977～1978年）和马德里（1980～1983年）召开的会议中都对条约作了回顾；关键的要素再次重演。其次，在福特基金的支持下人权观察组织建立了，这是20多年来在该领域建立的最重要的非政府组织，它致力于对赫尔辛基法案中的政治和人权条款进行监督。此后不出一年的时间里，持不同政见的捷克人，比如说瓦茨拉夫·哈韦尔，在美国人的支持下提出了《七七宪章》，这一宪章的出现标志着九年前对“布拉格春天”的镇压并未奏效。不久，波兰格但斯克的造船厂工人发起了“团结运动”，以推进自己的经济与政治权利。

因此，20世纪80年代在人权史中是新奇的十年。集权统治的坚冰在全球的许多地区都已经开始断裂，其中包括南美、中欧、非洲部分地区、朝鲜半岛，中国也开始尊重经济自由了，但是在其他地区状况并没有得到改善。也许重点就是这一广泛的标准是世界性的，即使是某些有关当事人希望支持这些标准，其也将是或可能是没有例外或区别的。到了20世纪80年代早期，美国国务院在国会的指导下，开始就全世界所有国家的人权状况做出年

报（当然美国自己除外）。但它对危地马拉军队残杀印第安人的事实却以各种借口进行掩饰。这并没达到什么良好的效果。里根政府无法维持一套双面政策，即一方面要求苏维埃领导阶层“摧毁高墙”，而另一方面又对粗暴的中美洲国家政府进行支持。到如今，人权观察组织已经设立了一个美洲观察组，并随后又建立了亚洲观察组——所有地区在发展的过程中都毫无例外的要接受监督。大主教奥斯卡·罗梅罗在举行弥撒时遇刺的消息，震惊了拉丁美洲的天主教统治集团——因为他们认为自己和右派政权是有很大差别的。不管是在东方还是西方，极权主义都已经不再是主流了。

在1989年，世人目睹了柏林墙的倒塌以及德意志民主共和国的瓦解，在紧接着的一年中还发生了德国的统一与华约的解体，随后苏联自己也没有逃脱解体的命运。冷战终于和平地结束了，除了在罗马尼亚和高加索地区。推动社会变革的苏维埃实验结束了，事实上这场实验持续的时间也就是“短短的20世纪”。千里之外，另一个20世纪40年代遗留下来的遗物也破碎了。1989年，F. W. 德克勒克走进了南非的办公室，并且在之后的一年就开始系统地破除种族隔离制度，从而迅速使占人口大多数的黑人掌握了控制权。20世纪70年代的囚犯和持不同政见的人现在都在国家机关中任职了，比如说纳尔逊·曼德拉和瓦茨拉夫·哈韦尔。乔治·布什总统由于宣布了“一个新世界秩序”已经建立，所以后来受到了一些人的嘲笑；但是在当时，全球的人权活动者确实是备感欣喜的，尽管他们知道还需要做很多事情。

全球人权会议与维也纳宣言

此时到了要重新作出评估的时候了，联合国大会1990年在不结盟运动的压力之下，就召开联合国全球人权会议的问题进行了投票，当预备委员会完成了自己必要的工作时，会议才能举行。因此，会议直到1993年6月才得以在维也纳举办，这是一个进步的标志，但是同时也告诉我们——达成一致绝不会是一件很容易的事情。表面上看来，会议取得了大量的成果，也进一步显示出了人权委员会是如何一同追求全球准则的。“大约有10000人汇聚到了维也纳，其中包括8名国家元首、9名政府首脑、来自171个国家的司法部长或外交部长、来自非政府组织的3000名代表以及2000名来自世界各地的记者”。在联合国世界人权大会召开之前，举办了一届为期三天的、名为“为所有人人权”的非政府组织论坛。正式会议中对联合国维也纳宣言

和行动计划进行了讨论，这份冗长的文件中包括了一套准则及行动计划，这些准则和计划在实施时都会受到定期的监督，并且每五年要对取得的进步作出报告。最重要的是，这次会议中建议成立联合国人权事务高级专员办事处，这一建议在几个月之后被联合国大会采纳了。

现在看来，在这为期九天的辩论与会议的文件中使用的大部分语言，都是拥有冷战结束后时期特点的——每件事都与其他所有事情有关。人权被看成了发展内在的一部分，而发展又是保护人权的一种方法。贫困、营养不良、社会排外主义以及卫生保健的缺乏都被看做侵害人类尊严的因素，这些因素与非法监禁一样都对真正的人权造成了伤害；所以，严重的环境恶化也同样起到了这样的效果。这次会议之前一年左右召开了里约会议，并且在随后的两年又召开了开罗会议和北京会议，可能这才是人们期望发生的事情。这次会议表明在辩论中，钟摆正在社会权利与经济权利之间来回摆动，而相比之下政治与法定权利则受到了更为严密的定义。当时，那些广义观点的支持者必定因此而受到了鼓舞。

然而，在看到联合国维也纳宣言和行动计划之后，人们很难摆脱一种似曾相识的感觉。代表们同意声明“发展的权利”；他们呼吁在推进妇女在世界上的权利的问题上，采取更进一步的措施；他们在1995年号召所有国家认可《儿童权利公约》；他们维护本地和土著居民的权利；他们提出了“要求和受到庇护的权利”；他们呼吁停止各种形式的歧视，以及非常规且残暴的处罚。总而言之，这看起来使世界更接近非政府组织的要求了——为所有人提供所有权利。

但是，与一般的联合国宣言相比，这引发了更多的争执与愤怒，还有更多的人是在幕后勉强地表示了妥协，这些比最终在文字中体现出的问题要更多一些。东西方间的争执现在大为减少了，但是在西方与南方国家之间的争执却更多了。东南亚国家唯恐发达国家中有影响力的非政府组织、正统的政治基金和社会自由主义国家，会努力建立更为坚定的女权议程国际标准、挑战国家主权并进行有条件的发展援助。这些国家和地区通常都对西方标准进行抨击，并且还爆发了一场关于“亚洲价值”的争论——尤其是马来西亚和新加坡特别喜欢用这个词。东盟各国外长在新加坡进行会晤的实质就是为了编写一份联合声明，声明坚持应该对“特殊文化、社会、经济以及政治环境”给予其应得的关注，这也就表明了他们不希望按照瑞典和加利福尼亚的自由性别和个人主义生活标准对自己进行评价。不必说，人权适用范围应当包括所有人种，而不应仅仅局限在北方国家中；但是非洲的女权演讲者和印

度的辩护律师却要在使自己议程得到推进，以及防止就文化相对主义发生争论等方面进行斗争。

但是，非政府组织这样的团体按照明确的定义都属于非国家的一类，而联合国维也纳会议明确定义是由主权国代表参加的会议。可是非政府组织自己却没有意识到这一点会带来的难题。由于在里约会议中取得了突出的成果，所以非政府组织对维也纳会议也抱有相当大的期望，它们笃定地坚信一个新的世界秩序（它们的秩序），也充满热情地想推动人权活动。可愤怒的政府不会允许这样的事情发生。于是非政府组织发现，由于它们的预备会议论坛讨论的内容是在联合国允诺的范围内的，所以无法实现其计划的活动——联合国人权中心也告诫它们不要这样做，这是多么强烈的讽刺！尽管在维也纳会议之前，非政府组织比政府本身提出了更多的想法和草案，但是其参加会议和起草委员会的人数明显被削减了。当外交专家为最终文件中的折中的语言搜肠刮肚时，一些非政府组织的领袖就公开指责这种处理的方法就是在“造假”，人权观察组织的执行理事更是对此进行了严厉的评价，说自己对人权会议每25年才召开一次的事实表示十分庆幸。尽管如此，根据当代一篇文章的评述（其主要是进行讽刺），对联合国人权历程及其未来唯一还能保持乐观的是：“如此多的政府在限制组织迅速发展的方面作出了努力……通过它们的行为，其也认识到人权思想的影响已经深入国民了。”

维也纳宣言中所有那些特别委婉的语言，都是起草者在广泛性和主权进行权衡后所得出的结果。他们能拿得出手的最好的就是第一部分第五条的内容：

> 国际社会必须站在同样地位上，用同样重视的眼光，以公平、平等的态度全面看待人权。固然，民族特性和地域特征的意义，以及不同的历史、文化和宗教背景都必须考虑，但是各个国家，不论其政治、经济和文化体系如何，都有义务促进和保护一切人权和基本自由。

从字面上来看好像是广泛性占到了上风，但是老问题又再次出现了，即大会（与联合国会议）文件都只是通告性的而已。除非直到有一个会员国宣誓遵守宣言内容、支持建立特别准则并对这些目标表示认同时，情况才会发生变化，否则这些只不过是对美好愿望的陈述而已；像也门这样的国家也签署了文件，但是它根本就没有改变国内妇女权利的意图。正如克拉伦斯·迪亚斯（在维也纳会议中担当顾问的人权专家）的评述那样，“除非能够确保

联合国不再仅是表示肯定，而是开始创建有效的监督机制并实现妇女的人权，否则这些语言押韵的妇女权利的宣言是无法有上佳表现的”。

这是一个公正的评论。在维也纳协议中或之后共有六份关于人权的公约，但是只有那么可数的几个国家签署了公约并对全部内容表示了认可。美国政府由于受到来自国内保守派的政治压力，继续拒绝签署《国际儿童权利公约》，就像它此前拒绝对《消除所有形式的妇女歧视国际公约》表示认可一样；它也从来没有签署过《经济、社会及文化权利国际公约》。对于美国的政策制定者来说，联合国世界大会已经变成了一个让他们感到不舒服的地方，他们十分清楚自己的选民在传统上，对任何超越本土统治之外的事物都抱怀疑态度。此外，这一文化差异表现得正如我们在其他领域中看到的一样，使美国越来越跟不上其他发达国家的脚步了，并因此成为发展中国家、非政府组织运动和自由媒体批评的焦点。美国在里约召开的会议上遭到了谴责，这并不仅仅因为它是最大的工业烟雾产出国，还因为它居然厚颜要求南方国家减少“污染”工业。后来，美国又因为极高的监禁率，及其坚持申请执行死刑的问题而遭到了批评。所有这些都造成了两个令人遗憾的结果，其一是美国的保守派更加不喜欢联合国了；其二，由于美国一直鼓吹关注人权发展，所以此次也就给了那些发展中国家一个发泄心中怨恨的机会，同时这还使它们得以不执行在公约中承诺过的改革措施。这里出现了一个有趣的状况，即到底是哪里出了问题呢？是那些签署了维也纳协议，但却声明不能遵守其中部分内容的国家？还是那些不怎么认可协议，也不打算遵守协议的国家呢？

联合国人权议程的进步与反思

如果有的话，那么联合国本身在人权领域有什么算得上是进步呢？首先要提到的就是高层的领导。联合国新秘书长布特罗斯·布特罗斯－加利明确地作出了表态。他认为，人权和可持续发展方面的议程，应当与维和以及和平执行问题一样获取同等的关注；而他提出的《和平议程》和《发展议程》，很快就得到了《民主化议程》的补充（1996 年）。因此，直接接受加利管理的联合国机构（开发计划署就是表率），也竭尽全力地将维也纳决议的内容整合到自己的计划中。联合国儿童基金会由于拥有各种各样的妇女计划和机构，所以也受到了极大的推进。这部分是由于它再次肯定了妇女议程

的重要性，还有则是因为维也纳会议呼吁秘书长想办法增加基金的资源。如今，世界银行已经拥有了极其坚定不移的人权尺度。到20世纪90年代，主要的贷款机构明确了一些问题——如果腐败和侵犯人权的政权来寻求贷款的话，那么它们绝对不要期望得到同情。政府们在维也纳协议方面也就是说得好听，或者是公开就表示抵制了；而国际组织则不会这样做。

其次，对侵犯人权行为进行资料收集和报告的方法，作为跟进程序主要部分的地位在维也纳得到了极大的加强——尽管是全球范围的，但与赫尔辛基程序也是极为相似的。会员国每五年聚首一次（1998年在联合国经济及社会理事会和联合国大会上），对此期间在全球宣言和维也纳协议的准则的实现方面发生了何种进步进行回顾。会议的定期召开，也就是在时间上对会员国施加了压力。维也纳会议不仅力促每一个政府认可所有国际人权协议，同意《日内瓦公约》，建立一个国际刑事法院，并根据最新的资料对该领域的官员进行教育和培训；而且同时还要求联合国机构进行指导，以使这些权利得以实现。其中最显著的成果就是——在日内瓦设立了人权中心与人权委员会。它提议每一个联合国机构都应该在全球人权议程方面设立一个办公室。工作组应当被建立起来，数据资料应当进行相互的交流，众多职能重叠的组织也应当更为有效地运作。委任特别"报告人"或"代表"对一个国家进行访问，并对侵犯人权问题（宗教、歧视、"失踪"以及对少数民族的虐待）的情形进行调查的习惯已经建立起来了，主要针对的就是缅甸、萨尔瓦多、阿富汗和南非，同时也在许多方面为维也纳决议提供了促进因素。最终，秘书长要就完成了多少（或不多）的问题，向大会提供定期报告。

第三，联合国人权事务高级专员办事处的建立意味着，在人权议程方面终于出现了一个高级"尖端人物"，终于有人以整理所有零散事务为己任，终于有人负责每五年对《联合国维也纳宣言和行动计划》的所作所为进行完整的报告了。很明显，这在很大程度上要依靠高级专员的人格，当前爱尔兰总统玛丽·鲁宾逊担任第二任专员时，其管理的办公室很好地承受了极大的压力。日内瓦办公室进行了重组，并以经过加强的（机构协调程度得到了促进）联合国人权事务高级专员办事处的形象出现在纽约，还开展了室外的操作。监督国际上对公约的反应、收集侵犯人权的证据并为维也纳会议进行筹备，这些都是联合国人权事务高级专员办事处所要做的事情。鲁宾逊在此既发挥了刺激的作用又鼓舞了人心，职员的士气开始高涨，这使非政府组织团体感到十分高兴，并且也明确地表达了这一信息。

唉！即使是这个新机构（以及与其共同工作的），也无法处理世界上所

有不幸与暴行。联合国人权事务高级专员办事处的任务是“在世界范围内，为完全实现所有人类的权利，并阻止侵犯人权行为的继续，而铲除当前的障碍并面对挑战”。但是在《联合国维也纳宣言和行动计划》发表以及随后的几年中，也就是在20世纪下半叶中，出现了一些规模极大并且极严重的种族屠杀事件以及侵犯人权的事件。1991年，南联盟内部发生了动荡，由于斯洛文尼亚和克罗地亚宣布独立，迫使塞尔维亚人采取了军事行动并公开引发了内战。这场三向的杀戮是十分可怕的，其中众多不幸的穆斯林最深受其害。由于种族宽容的高墙已经崩塌，所以上百万的人都开始逃向其祖先居住的地方。暴行也开始不断地增多，就这样一个村庄到另一个村庄不停地发生着。而且所有这一切，都发生在维也纳以南仅几百英里的地方，就在不久前这片大陆还认为自己已经摆脱了战争和灾难，而很多人对此都还记忆犹新。

在非洲并没有人对永久和平抱有什么期望。但是在这片大陆上，确实在很短的一段时间内发生了一些令人惊叹的民主化转变，公民权利也因此得到了加强。根据记载，“1989年1月，在撒哈拉以南非洲地区的47个国家中，只有5个可以说（在宽松的标准下）拥有多党派体系——博茨瓦纳、冈比亚、毛里求斯、塞内加尔和津巴布韦。到了1994年末，这一数字就增加到

1999年4月，由于内战和北约的连续轰炸，南联盟有上百万人沦为难民，被迫逃离家园。



了38个”。这至少是向民主政治迈进了一大步，就像在东欧、前苏联和中美洲发生过的一样。不幸的是，当一些非洲国家通过投票，将先前腐败政府手中的权力夺取过来的时候，其他国家仍旧在独裁并且否认人权的政权统治下——不仅它们自己无法承受这些，也给北方国家中那些保守派留下了话柄：他们声称向非洲提供援助无异于把钱扔到水里。

非洲其他部分国家疯狂的领导者滥用着自己手中的权力，并使自己的国家备受灾难的煎熬。在合恩岛，厄立特里亚开始与吉布提进行了一场极为恶劣的跨边境冲突，后来又和埃塞俄比亚发生了冲突，这些冲突造成的伤亡、背井离乡以及引起的所有其他恐怖事件，全都是在最近宣布的《联合国维也纳宣言和行动计划》中遭到谴责的。在苏丹，北方伊斯兰政权煽动对南方的基督徒及信奉万物有灵论的人们进行一场有计划的屠杀。但是，外界却并没有给予这些暴行以过多的关注。当20世纪90年代初期索马里内战爆发时，西方媒体的表现简直可以用暴怒来形容；而相比来说，此次西方媒体之所以如此表现，完全就是因为不在乎它们。在索马里内战期间，美国的电视夜以继日地播放着这样的画面——成百上千的人们忍受着饥饿；流离失所的妇女和儿童；还有就是愤怒的布什和克林顿政府命令军队进入非洲，以执行一项联合国和平执行行动。我们在前面的第三章中谈到过这次行动的失败，这次失败对于人道主义维和观点来说、是一次沉重的打击，并且导致美国在安理会中反对对卢旺达和布隆迪的维和行动进行授权——而在这些地方大规模的灾难已经出现了。这些国家中发生的屠杀，不管是在规模上还是在残暴程度上，都和在柬埔寨发生的屠杀没有什么区别。

当然，一个可怕的巧合就是，在科索沃、斯雷布雷尼察、索马里和卢旺达发生的那些虐待和大规模屠杀事件，其时间都恰好是在维也纳会议的余晖尚在天际的时候。在这里讨论发生在国家主权与广泛性或个人权利之间。但是在20世纪90年代早期到中期这段时间里，最严重的侵犯人权事件发生在存在无政府武装力量的破碎国家，比如说塞尔维亚和卢旺达；或是发生在内战双方相互采取暴行的波斯尼亚；又或是发生在国内军阀和部落林立的索马里这样的国家。恐怖分子袭击从内罗毕一直蔓延到也门南部。换句话说就是，一些从来没到过维也纳、从来不知道维也纳是什么、并且可能永远也不会参加联合国发起的会议的团体，开始进行侵犯人权的行为了。那么面对那些团体，这些由政府创立并且针对目标也是政府的国际人权制度又将如何运作呢？如果联合国秘书长或是联合国人权事务高级专员办事处向布隆迪派遣一名特别代表的话，他又能与谁进行磋商呢？

当然，这也对国家本性以及国家保护其居民的假定能力方面提出了很大的质疑。到20世纪90年代中期，国际社会上不断地出现“国家崩溃”的现象，这是联合国的创建者所没有预料到的。有评论员认为，这些失败社会需要接受国际破产管理、或者说托管理事会（它从来没有被正式废止过）应当恢复活动了，这一想法激怒了许多非洲与亚洲的外长。尽管如此，我们依旧无法否认民族国家的权力已经遭受到了挑战。感到在维也纳遭受冷遇的非政府组织以及其他团体，继续就国际管理的相关事宜展开激烈的讨论，并且在1995年联合国第50周年纪念中，更是高声对此进行了呼吁。军阀、种族首领、非法贩毒集团和恐怖分子活动在国家问题方面都没什么兴趣，当然除了要让国家变得更弱以外。金融和贸易的迅速全球化，使得许多巨型跨国企业的实际影响力，比一些政府的实际影响力还要大。一些看起来殷实统一的国家可能会由于流通减少而陷入窘地，比如说泰国和马来西亚。专家认为这是一次正在进行的“权力再分配”，天平这次偏向了高级或低级的团体而不是国家。我们无需涉及政治学辩论的所有细节，就可以清楚地认识到——如果政府的权力和影响确实遭到了弱化，那么我们在推进国际人权制度方面就会遇到前所未有的困难，因为这些制度往往都需要在国家的领导以及条约的驱动下才能得以建立。

喜忧参半的人权形势

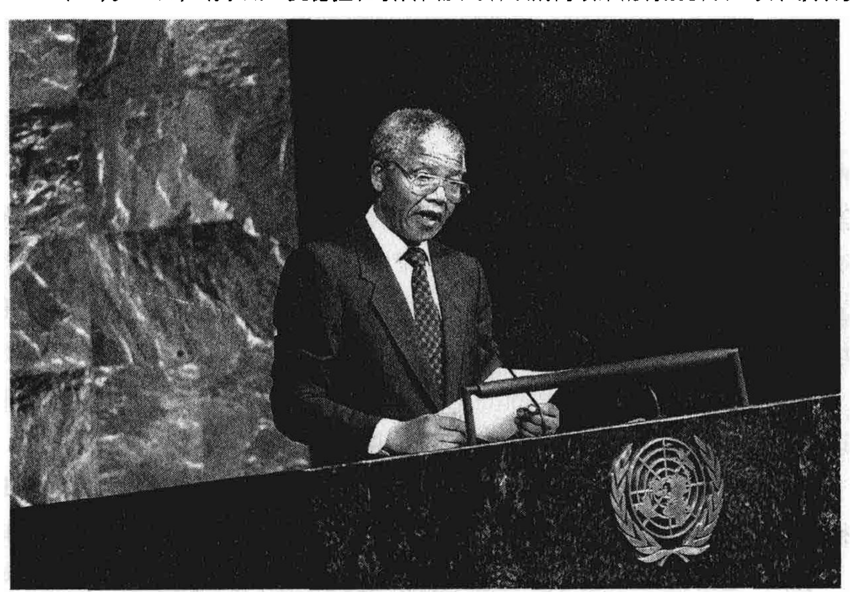
虽然受到一些发生在波斯尼亚和中非的事件的打击，但是在《联合国维也纳宣言和行动计划》以及联合国人权事务高级专员办事处建立的推进下，联合国在该领域工作的众多机构还是跌跌撞撞地进入了21世纪。“两方面进步和一方面退步”的问题再次进入了人们的视野，并且加剧了国际主义者和孤立主义者之间，以及联合国支持者和批评者之间的争论。这些对世界组织能力或权力的怀疑，主要是针对其在巴尔干、中西非以及其他地区遭到的失败。而世界上最强大的国家内部也有越来越多的人认为，联合国的权力是对美国自由的威胁，或者说只有当美国不情愿地参与到和平执行行动中时，此类行动才能够奏效。相反，联合国体系的拥护者和支持者更愿意指出在中非纳米比亚的新人权制度方面取得的成功、缓慢的进步以及取得成效的工作。

当然，这两种观点也都是正确的。在21世纪刚刚降临之际，约旦河西岸和加沙地带的形势再次恶化，这里有越来越多好战的巴勒斯坦团体（比如

说哈马斯和真主党）开始与侵略性日益加强的以色列政府展开斗争；袭扰定居地或是在坐满平民的公共汽车上引爆自杀式炸弹的行为，实在是与《世界人权宣言》的内容相差甚远，更不要提1993年签署的旨在为巴勒斯坦带来和平的《奥斯陆协议》了。大多数（尽管不是所有的）阿拉伯国家都拒绝赋予妇女以完全的政治和社会权利。伊拉克的独裁者萨达姆·侯赛因对沼泽阿拉伯人、库尔德人和大多数什叶派展开了一系列可怕的暴行。狂热的塔利班运动使阿富汗人落入了一个人权的炼狱。俄罗斯继续对车臣施以重压，而作为报复车臣武装分子则对莫斯科进行了残暴的炸弹袭击。最糟糕的还要属非洲的人权形势，在西非和东非基本上都是可怕的一党专政，刚果的大屠杀仍然在继续，并且其影响还在向周边国家扩散——苏丹和卢旺达屠杀。只要看了美国国务院或人权组织在前几年中对各个国家暴行的年度报告，那么你在面对当今世界中发生的事情时，都会感到义愤填膺。

但是不稳定并不意味着崩塌或死亡。南非种族隔离制度的结束给了人们极大的鼓舞，尤其是曼德拉政府并没有采取镇压少数白人的决策（像发生在东非的那样），而是通过一个“真实的调解委员会”来抚平旧的创伤。南非第一次真正平稳进行的选举进程，在其他大多数次大陆地区可谓是一石激起千层浪。古巴军队从安哥拉撤军了。外国雇佣兵被驱散了。纳米比亚独立并

1990年6月22日，纳尔逊·曼德拉在联合国反对种族隔离政策的特别会议上发表演说。



同样举行了在联合国监督下的选举。中美的战争放缓了脚步并最终结束了，这一战争中发生了许多侵犯人权的事情。奥斯卡·阿里亚斯由于努力地将哥斯达黎加式民主扩大到其他有问题的邻国去，而适时地获得了诺贝尔和平奖（1978 年，只有哥斯达黎加拥有通过公民选举而得出的政府；到了 1995 年，该地区的六个国家政府已经全部都是通过公民选举得出的了）。阿根廷和巴西由将军统治的时代已经结束了。最重要的是，可能东欧和波罗的海国家会争相接受开放社会、自由市场和完整的人权——现在匈牙利、波兰、捷克共和国和乌克兰到处都是知识分子、新闻记者和哲学家，他们可以谈论任何事情，并且到处都是希望买卖所有商品的本地企业家。尽管在俄罗斯，事情发生的范围相对较小，但是性质也还是一样的。自由之家组织纽约总部的编辑，每年都要对民主政治和公民自由的进步进行记录，可是他们同样很关注退步以及许多突出的侵犯人权的事件。

也许不管联合国是否存在，大部分事情无论如何都会发生。苏联体系和华沙条约的崩溃、中国向市场经济的转变，以及产品和市场逐渐的全球化使越来越多的国家，不管是愿意或是厌恶，都要开始采取西方的标准了——这不仅仅是指股票市场，而且还包括了法律规定、透明度、妇女和少数民族权利的增加，以及对媒体宽松的审查制度。因此，争论也就可能由此而生，即有人会认为，联合国在全球面向民主的改革中并没有起到太大的作用，然而这样的结论可以说是下得太过草率了。要说世界组织在维和与国家重建方面所作出的努力，慢慢地对政治领导人与公众产生影响，使他们认为接受国外的民主运动并建立人权制度是一件好事——这也并不是不合理的。

正如在前面提到过的，南非和纳米比亚由独裁统治向多党派民主的过渡，就是在联合国的监督下进行的——事实上，这正是最能显示世界组织职能的方式。在一个充满了猜疑和不满的国家中，还有谁能合法地看护投票箱、唱票并宣布选举结果呢？通常在维和行动之后都伴随着人权的进步，我们在第三章中提到过，在面对这些挑战时，通常需要国际社会或某一国家提供相当可观的资源。在柬埔寨的民主化选举中，有超过 20000 名蓝盔士兵参与监督了整个过程，同时在波斯尼亚有 60000 名（其中有 1/4 来自美国）北约士兵在维持和平。安理会委托澳大利亚领导在东帝汶的多国部队，以重建秩序，并负责进行选举；英国负责在塞拉利昂的行动；尼日利亚和美国则领导了在利比里亚的联合国联合行动。所有这些都明确了一点：人权的进步并不简单的是由联合国全球会议发表宣言所带来的结果，也不是非政府组织抗议游行带来的结果。它们都必须有关键国家（即它们的政府）提供资源，以

将那些讨厌并且邪恶的演员从世界舞台上驱赶下去。由于判断一个人是否邪恶的标准完全来自文化和意识形态领域，所以根本就不用期待安理会成员会作出最终的决定。这里通常都会出现异常和矛盾的原则，其中的一些还深深地妨碍了整个过程。

不可磨灭的维权成就

然而，为什么不考虑一下联合国取得的成功呢？如果不是受到巨大的国际压力的话，谁能想象印度尼西亚政府会放松对东帝汶的掌控，并允许（所有事情）一支在澳大利亚领导下的维和部队进入这片领土，以监督选举与之后的言论自由呢？在每十人就有一人被杀害的柬埔寨，如果没有联合国介入事态，又怎么可能得到任何结果呢？如果没有世界组织的存在，有谁能想象纳米比亚和莫桑比克能作出政治决议呢？这些都应该在世界组织的功勋簿中记下一笔。

此外，人权议程也并不是停滞不前的。到21世纪初，秘书长科菲·安南开始推行“保护权利”的概念——如果个人在人权方面受到其政府虐待时，有权利受到国际社会的保护，这些都直接受到了埃莉诺·罗斯福和《世

2006年12月8日纽约时代华纳中心，联合国秘书长科菲·安南在国际人权日大会上发表演讲。



界人权宣言》的支持。联合国人权委员会现在已经开始有规律地提交报告，这些报告叙述谨慎并且充满了忧郁。人权组织的报告则更为犀利。贵格会教徒和天主教堂也都在促使人们关注侵犯人权事件方面发挥了作用。21 世纪伊始，任何国家想在全球公民社会不知情不抗议的情况下违反国际人权法是很难的。即使是世界上最强大的政府也不例外，美国在关塔那摩、阿布·格来布以及巴格拉姆对待战俘时采取的国际暴行，也正是一种退步，它在这些事件中也受到了教训。

因此，尽管所有退步和可怕的行动都已经发生，但是放眼整个人类历史，过去 60 年，在国家与国际人权方面的思想和实践上的进步比任何一个时期都要更大一些。目前，一个享受权利的瑞典居民和一个被授予权利的苏丹居民之间，还是存在着很大差距的。但是关键在于我们已经发现了这一差距，并且全世界也都在努力地缩减这一差距。用十年前劳伦教授的话来结束这一章是再合适不过了：

在过去的 50 年中，自《世界人权宣言》被采纳了之后，整个世界在将国际人权付诸实践的方面进行了真正意义上的革命。在此之前从来也没有取得过这样的成就——推进人权的范围已经扩大到了包括前殖民地的人民；人们通过宣言和绑定协约的形式建立了标准，通过条约执行和非条约措施保护了权利，通过教育和媒体也促进了权利；并且还对人民遭受折磨的地区采取了类似提供咨询服务和技术援助的措施，以增强这一权利。

此外，劳伦相当明智地注意到，这一人类事务的革命并未结束，侵犯人权的问题仍在不停出现，阻碍的根源依旧存在，很多问题也仍然存留。又有谁能对此表示异议呢？邪恶势力、偏见和根深蒂固的仇恨依旧大量的存在。但是自从 1948 年以来，它们基本上都无法藏于暗处或是不受惩处了。所以，这并不是一个糟糕的开始。

第七章 “我们人民”：民主、政府与非政府参与者

对宪章民主性的质疑

从1945年至今，全球代表和民主是联合国历史上最普遍的问题。由于其中包括了如此多的紧张态势、难题和矛盾，所以这对未来的世界而言也同样将是最大的问题。在最近的几十年中，这一问题是会员国之间所有争吵的源泉（尤其是在安理会中），很难相信这些骄傲的、独立并且多疑的大国会在旧金山汇聚一堂，并允许它们洲际协约序言中的内容涉及“我们人民”。如果按讽世者的观点来说，政府召开会议不过是想在后面章节中提出新世界秩序之前，能够推敲出一份崇高的序言。毕竟，这份几无变化的开场白作出了这样的结论：“因此，我们各自的政府……都同意了当前的这份宪章……并据此建立了……联合国。”宪章前面几段的文字对人类的事业发表了如此大胆和理想主义的宣言，而仅仅在几页之后的内容中，就坚决地肯定了国家和政府才是唯一重要的参与者。

从1945年之后的记录中，我们能够看到即使是宪章的序言也不过如此，我们应当认识到这些字句中提出的问题——政府、民主政治、政府发言以及民众的声音，这些在联合国发展过程中都拥有很强的影响力，并且与现在和将来的许多领域有着很大的关联。当然，读者也同样应当承认，由于这一文件属于政府间战后的成果，所以其中关于“民众”的有关陈述也体现出了许多的矛盾。[1] 它提出了国家权力与广泛性之间的对立问题，但是却没有就这

[1] 旧金山会议召开的时间正好在雅尔塔会议和波茨坦会议的中间，这一点回味起来是非常有趣的。当然，后面提到的两个会议在性质、主题以及对联合国建立这一事件的态度上都是不同的，但是这三者的关联可以更好地解释强国为什么会允许在《联合国宪章》中包含如此多关于联合国大会的内容。在它们看来，真正的决定权已经被自己牢牢地掌握在了手中。

一问题达成解决的办法，而且三年后的《世界人权宣言》中也没有涉及这一解决方法。宪章还造成一系列高尚的目标与残酷的现实世界形成对比——事实上，这就是联合国在各个领域中发生的问题。宪章也没有重视大国家和小国家之间的问题，对这一问题并没有进行清楚的表述，甚至基本上没有提到——在联合国中，纳米比亚的“民众”（现在大约有180万）真的能享有条款中提及的平等与完全成员资格，与印度的10亿居民发挥同样的影响么？可是，虽然印度的人口十倍于英国和法国两国人口的总和，那为什么在国际组织中，英国和法国民众的势力却要远远大过印度的民众呢？

从另一个方面来看，宪章的序言使一些非国家的参与者能有机会表达它们的观点——为什么那些代表“民众”声音的非政府团体、媒体、少数民族和抵抗团体，不能与它们的政府一样享有同等的地位呢？首先这些人认为，单一民族国家本身就是一个问题，而不是一个解决问题的方法，宪章提出了某种诱人的世界民主政治的形式，除了政府们每年秋天都对大会表达自己的意见以外——又或说至少这件事情是不同的。

那么本章讲述的就是联合国不考虑强国因素的故事，并且在随后的内容中会讲到许多的领域，其中不仅没有涉及较大的会员国，甚至是所有政府都不在其范围之内。这个故事讲述了思想和运动探索着如何登上世界舞台，并且直至今日仍旧在不断进行努力的过程；这个故事还讲到了结构，同样也讲到了观念和渴望；这个故事是关于民主政治、合法性和公民社会的设想；这个故事还讲述了发生在底层而不是高层的变化。所以，这是一个较为凌乱的章节，但绝对不是不重要的章节。

关于联合国大会的持久争论

因为这一章中对困惑与不稳定的情况进行了讲述，最好的方式是将其看做是三个不连续但却互为补充的部分——其一，就是大会作为一个“民主”机构，其自身到底扮演了一个什么样的角色；其二，那些对大会不满，并且出现历史也更短一些的各种运动已经超越了国际体系，并且其中也出现了一些具有代表性的世界管理机构；其三，现在那些主张构建“国际公民社会”（非政府组织、教会、基金会和媒体）的突出团体的成长历程，这些团体的行动和存在，对国家主义者在国际秩序方面的设想发出了挑战，并且它们的方式更为多样化，相比政府而言其与世界民众接触得更为紧密一些。

以上这三个部分其实就是联合国大会争论持续时间最长、最为明显并且最公开的问题，这其实就是因为政府间开始就这些方面进行了越来越多的对话。大会成员国在1945年一开始的时候只有50个，当进入21世纪时这一数字就扩大到了191个。根据这一情况可以说，大会也许就是我们人类有史以来最接近人类议会的存在；自从大使受其所属主权国家（唉！不管他们国家的政府是不是通过民主选举产生的）委派参与大会的辩论与决策之后，这一机构就成为一个具有代表性的团体了。不管美国的国会议员和印度的国会议员在其他方面有什么分歧，但是在一个问题上他们也许能够达成共识——他们都断言联合国是一个政府聚集的产物，没有必要关注外界团体的言论（通常没有通过选举），或是被世界政府问题的争论所困扰。当越来越多的非殖民化国家加入联合国之时，这一保护趋势变得更为明显了，因为这些国家至少也对旧势力国家主张的主权有所向往。总而言之，观点得到了发展，国家本身开始为了获取世界组织的会员国资格而签署文件，而会员国也开始为国际组织的开销买单了。没有其他人这样做——或者说是应该这样做。

但是这个直白的观点仍旧留下了无数的问题，并且在各个地区都造成了不满。首先就是大会关于"一个会员国一票"的原则，尽管这听起来和"一个下院议员一票"，甚至是和"一人一票"都差不多，但是这一原则在《联合国宪章》其他部分并未有效地贯彻，尤其是在严峻的国际权力现实的面前更是如此。很明显，民主原则最大的矛盾就是五个常任理事国拥有的特权以及安理会中持有否决权的会员国，尤其是其权威和角色在整体上都要比大会更为重要。这就是为什么像澳大利亚、巴西和墨西哥这样的中等规模的国家，会对1945年宪章中在安理会方面的规定发出抱怨，以及为什么像印度和巴西这样的国家直至今日都还在不停地抗议不公平待遇的原因（尽管如果它们被授予安理会常任会员资格的话，它们一样会欣然地接受）。

毕竟，当整个国际安全问题都在这个代表性团体之外进行讨论时，联合国大会又怎么能够真的成为某种全球性的议会或是国会呢？它在安全方面发表的声明与安理会的决议相比，在国际法规以及权威方面都无法相提并论——比如说类似中东和解这样的协定就是一个实例，难道还会有人看不出它们谁更具有约束力么？或者说当大会的财力不足（这就是为什么英国议会最初就从国王的手中获得了约定权力的原因），而主要的捐助者拒绝支付其应付的份额时，谁会占到上风呢？当大会每年都用几个月的时间按照庄严的仪式准备会议（这与安理会截然不同，安理会可以在短短几个小时之内就召开会议）、接收众多委员会和机构的报告、通过声明、确认预算（不管现实

还是不现实）并用剩下的大部分时间处理这些问题时，大会与安理会谁更有决策力呢？当大会希望经济权力在布雷顿森林机构独立之后能够被瓦解之时，它与安理会谁会更有约束力呢？并且当任何对《联合国宪章》的修改或新任秘书长的选择，遭到五个常任理事国之一的否决时，谁会更具约束力呢？

正是由于这个原因，所以不管是何时出现的讨论“联合国改革”的报告、书或文章中，还是政治家呼吁改变世界组织的运作方式时，大会基本上不会被人们提起，除了关于它在联合国大家庭里的地位问题，以及有人呼吁它提高工作效率以外。[①] 内容与安理会有关的文章数量可能比关于大会的要多，这一比例几乎可以到达100:1。同样也有许多文章在非政府组织的功能、国际合作或是全球媒体方面给予了关注。很难相信，大会的相关问题之所以会遭到冷落，居然是因为大多数人对目前其表现感到满意，在他们看来没有理由进行改革：这可能是因为他们根本就不关注大会，或者甚至根本就不知道它是做什么的。虽然联合国常任会员国的代表们都不会公开承认，但是私下里他们都承认大会确实缺乏真正的权力。而最频繁的要求往往都没有持续的影响力，比如说2003年9月，巴西总统卢拉·达·席尔瓦在会议中作出的呼吁联合国大会“为维护国际和平与安全负责”的杰出演说。

这并不是说联合国大会是多余的。它的确在自己预算的问题上进行了投票；也确实对许多特别团体的工作，以及像联合国开发计划署这种重要的计划进行了监督，还和世界科技与专门机构间产生了相互的影响；这种监督主要是通过联合国经济及社会理事会来实现的，此外同样还能通过其下设的六个主要委员会来完成。大会机构的官僚政治式重叠是众所周知的——正如我们提到过的过剩的食品机构、妇女委员会和人权团体，但是我们很难得知政府、国会或者是议会中是否存在着同样的“共享区域”问题。由于受到来自许多国家的压力，所以至少大会已经开始努力改善自己的问题并对一些机构进行整合了。

联合国大会更为重要的一个功能就是做世界舆论的晴雨表，每年秋天在纽约召开的会议就像是一场全球平等的市政厅会议一样，几乎所有国家的领导者都会到来并在大会中发表演讲。现在我们还必须再次重申一遍代表性在

---

① 比如说，在我们为耶鲁大学—福特基金会撰写的题为《联合国建立后的半个世纪：独立工作组在联合国未来方面研究报告》中，就基本上没有谈到联合国大会。因为我们认为它的作用实在是有限。

此受到了削弱，因为依旧有一些并不是通过公开民主选举而上台的政府（比如苏丹）参与了进来。严格的轮换原则更是为大会招致了进一步的批评，因为有一些不合适的会员国公民在联合国大会下设的重要团体中担任了主席。同样真实的情况还有，大会可以用获取大多数同意的表决方式，通过一些极其愚蠢的决议，比如说1975年10月以投票的方式通过了“犹太种族平等”，更加愚蠢的是他们还并没有在国际法律和政策中强制要求执行。

尽管如此，大会作为“全球晴雨表”的功能还是不能轻易地解除。在对南非的种族隔离主义以及罗得西亚的白人至上主义政权问题上，大会进行了反复讨论并寻求解决的对策。最终，大会中占到多数的非洲—亚洲—拉丁美洲国家给较富裕的国家（尤其是美国和英国）造成了一些麻烦，即迫使它们开始对比勒陀利亚的政府施压，并使其终止种族主义政权。大会——或者说至少是其中一些区域会员国——在中美洲和平进程中发挥了关键的作用。大会还经常请求联合国秘书长办公室对一些危急的国际事务发表声明；在20世纪90年代，在关于环境、人口、居住地、妇女和人权的重要国际会议（我们在前面的章节中已经进行过详细的阐述）的举办中，大会也是幕后重要的支持力量。这些会议造成的重大影响，以及随后发生的深刻变化，再次向人们展示出——当联合国关注这些较温和的议程时，它确实做到了最好。

但是当大会开始涉足一些安全问题时，其取得的成功就要少得多了，在这些问题上大会往往会在自己的雄心壮志与《联合国宪章》的约束之间疲于奔命。最近发生的一个实例就可以说明问题。2004年7月，国际法院在对以色列政府（阿里埃勒·沙龙任总理）的决议上提出了一个“顾问意见”——在约旦河西岸的巴勒斯坦人和以色列人之间建立一堵厚重的高墙。法院的意见是受到了大会（在其就巴以问题第十次紧急专门会议上）中大多数会员国的请求而作出的，在法治上来说它是拥有这种自由的。法院的14—1号意见（美国人并不同意）中表达了对沙龙政府威慑政策的批评。但是，这其中又是如此错综复杂：双方对这一管辖权都并不认可，而这是国际法院行动的首要必备条件；大会认为法院的意见没有考虑到以色列自卫的权力；它忽视了一个事实，那就是安理会所有早期的决议都要求通过协商在边界问题上达成一致，因此也就提出了“高墙”应在何处建立的问题；并且它还将大会的行动主义扩散到了安理会非常“关注”的国际和平与安全问题上。这次事件中，大会和国际法院都超出了自己法定管理的范围，尽管大多数媒体都对法院的意见进行了相当赞许的报道，形容巴勒斯坦人走到了“道德的高地上”。然而，这一判断使以色列更不能被国际社会接受了，也使美国政府不断地牵扯到巴勒斯坦问题中。法院的

意见并不能阻止以色列人的所作所为。现实主义者将告诉我们，无论如何这一决议都是无关紧要的，因为只有安理会才能对这类事务进行授权，而且美国的否决将毁坏所有的一切要求。

改革大会制度的呼声与构想

不管是在法定的任务方面，还是在大会自身期望通过政府的形式来表现“我们人民”的主张中，我们都很清楚哪里存在问题。毫无疑问，这并不是一个无关紧要的问题。尤其是对发展中国家、中型较富裕国家（比如说瑞典和加拿大）以及一些几乎没什么希望进入安理会的较小国家而言，这更是一个重要的问题——大会是它们发表自己看法的场所；还有一些较小的国家（比如新加坡或新西兰）利用这一良机充分表达了自己希望不设常任理事国的观点，态度相当激烈。与安理会对比起来，大会甚至在决议的权力方面都有所欠缺，但是如果大多数会员国都呼吁对一个流氓国家进行制裁或谴责的话，那么这就绝不是一件小事情，比如说 1990 年伊拉克入侵科威特。大会近来就以色列墙问题要求国际法院提出意见，但是由于在法律上作出判断也许是很复杂的，所以大会的这一举措也是没有意义的。尽管大会也许经常假装拥有其并不拥有的权力，但是它其实就是一个政府级别的宣传者而已，其中的声音代表了世界上大多数人的所想和所感。如果没有大会的话，那么也就没有联合国了。

不管你是对大会取得成就的印象相当深刻，还是感觉这些成就十分有限，事实都是相当明显的——与创建者的期望相比，大会发挥的功能还存在着差距。因此，一些思想家就又重拾了早期的“我们人民”思想，这一趋势看起来在暗示，未来可能出现某种与大会以及安理会并行的代表议会——某种形式的全球议会，或者说是办公室中的职员全部是由世界人民直接选出的。这一思想就如同一艘在薄雾中的航船一样，在公众中引起了广泛的争论。许多建议都是模糊的，它们建议实现丁尼生所想象的一切，但是在现实中却没有将其付诸实践。这里最恰当的例子就是温德尔·威尔基的著作《天下一家》（在前面提到过），这是他在 1942～1943 年周游全球之后的作品，回到美国后他开始从事力争“所有种族和国家享有平等机遇”的活动。这在当时引起了大量的争论，并且也推进了世界联邦主义者运动（1947 年建立），今天我们是这样描述的——建立一个对世界上所有公民负责的全球民

主组织。

然而这些组织到底是做什么的呢？全球管理委员会在其1995年的报告《我们全球的近邻》中尝试解决这些棘手的问题；然而尽管它巧妙地描述了世界范围内发生的改革——不仅发生在威斯特伐利亚国际体系中，也发生在1945年后那些效率越来越低下的国际团体中，但它并没有按照一种第三议会的形式，以真正合法的权力推进系统的或是组成上的改变。事实上，它在强调“全球管理”和“全球政府”（可能是由于当时美国国会中的共和党人表现得相当冷酷）之间的区别时，还是承受着相当的痛苦的。因此报告也就给读者一个类似的建议——增加安理会中永久会员以及非永久会员的席位数量，重振托管理事会以担任全球平民的管家，建立一个更具权威的经济安全理事会以取代联合国经济及社会理事会，建立一支联合国常备志愿力量等。报告中还建议应当建立一个由非政府组织和其他公民团体组成的“公民社会论坛”，以使它们能够对大会发出恳请。虽然报告中的大多数点子都相当正确，但是授权书中明确地表示，它并不愿在建立人类议会的方面进行冒失的尝试，而宁愿提出一些人们认为可以改善现有结构并能使它们更好运作的想法。

然而其他作家则用文字进一步推动并争论这样一个议会。在《外交事务》（2001）中有一篇重要的文章，理查德·福尔克教授和安德鲁·施特劳斯教授提出——鉴于全球范围内出现的压力，所以国际公民社会，尤其是积极的非政府组织和相关的经济领袖，应当创建一个全球议会以减少当前结构中明显的民主缺陷，并且这一举措势在必行。他们主张“即使最初的时候属于一个弱势集会，也可以对国际货币基金组织、世界贸易组织和世界银行这些国际组织进行一下民主监督”。英国激进新闻记者乔治·蒙贝尔特在许多场合都提出了现有体系的腐败问题，他抨击了少数国家（五个常任理事国）、大量公司以及白人，他认为这些都应当被一个拥有600名成员的世界议会所取代，每一个成员都代表着1000万选民。乔治·蒙贝尔特并不是孤立无援的，事实上，很多人都非常重视这一想法。

此类理想化的思想在实际中与政治上都存在着众多的问题。一个由自大的非政府组织以及其他团体构建的世界集会，很可能会遭到参议员和众议员的强烈反对，因为他们在努力地为自己在国家立法机构占有一席之地而奋斗，而且他们还认为自己建立的才是真正的民主政治。欧洲议会是通过民主手段选举出来的，但是由于其权力是如此的有限，所以其也无法有太大的作为。无论如何，在指定第三方论坛全球总部的问题上，即使是有人能够组织

1000 万的选民（是否包括极小的加勒比海和太平洋中的岛国在内呢?）并让他们参与到辩论与投票中去，可是在资金、体制发展以及选举办公室内外执行人选方面，由于国家主权需要做一些退让，所以谁又能够完全脱离国家的影响呢？谁又能不顾《联合国宪章》中那些含蓄或直白的语言呢？——这可是国家间的协议啊。这一计划中更深一层的含义更加令人为难。世界议会每千万人挑一的这 600 个投票席位按人口进行分配，中国将有 140 票，印度有 120 票并且还在不断增加，英国和法国大概都有 5 ~ 6 票，俄罗斯拥有 14 票但是还在不断减少，而世界上的超级大国美国只能占有 27 个席位！虽然这是一个非常高尚的、理想主义的建议，但是注定会被历史所遗弃。

因此，为了使议程具有更广泛的代表性以及更强的民主管理，所以关于正式制度改革的辩论依旧在继续，许多代表“人民”利益的改革者的视线都从全球管理的传统结构，转移到了一些更新的事务上面。随着 20 世纪的结束，“全球公民社会”这个词也越来越为人熟知。非政府组织、教会、基金会和媒体发挥的作用也越来越显著，它们代表民众对政府独享权力的现状发出了言语上的挑战。对于它们的支持者而言这些组织绝对是公民导向政治的代表，并且是可以直接为无发言权和无权力的团体说话的。但是，对于这些组织的批评者而言，它们不过就是未经选举的、具有特殊利益并且声称自己的领导者品德高尚的团体。下面一段我们就审视一下其中一些公民社会团体作出的努力——按照它们的观点来说，也就是改变全球。它们获得了何种成功？又遭到了哪般失败？并且，它们在争取使这个星球获得更大的透明度、更强的民主和更多管理的活动中，又获得了哪些进步呢？

非政府组织争取民主革新的努力

毫无疑问的是，这些团体中发挥作用最大的就是非政府组织了。一开始其数量相对较少，但是在近年中其数量开始迅速增多，由于其非常不正式并且也没有一个定式，所以很难统计它们的真实数量——有资料表明现在世界上非政府组织的数量已经高达 30000 个。这类组织有一个非常著名的起源——难道 19 世纪英国的反奴隶制度运动不算是一个非政府组织么？1945 年的旧金山会议有许多公众团体（美国律师协会、妇女团体和世界联邦主义者）参与，其中的一些还被允许向代表们提供它们自己的观点。因此，创建一个有明确目标的协会对公开政策进行影响的方法，可以追溯到很早以前，

并与民主和公民社会的出现是有关联的。而且，《联合国宪章》的第七十一条中也采纳了这一关系，它声明联合国经济及社会理事会“得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件”。虽然这段内容表达得非常含糊，但还是受到了赞许。

在现今这个世界中，有所不同的就是非政府组织的数量及其涉及的范围。运动的发展与20世纪60年代全球公众的抗议，以及自我动员有着很大的关系。对许多人而言，不管是在自私的资本主义西方或是在共产主义东方，权力构造看起来越来越过时了，尤其年轻人更是这样认为。不公正的情况开始普遍化，这一情况不仅发生在北方和南方国家之内，也发生在北方和南方国家之间。美国的民权运动是一个主要的刺激因素，它不仅要求进行深入的改革、接受公众信息，而且在政治改革方面也取得了成果。欧洲和美洲的女权运动加强并赋予民主社会的其他部分以生机，开始迅速蔓延开来。1968年对“布拉格春天”的镇压，更是使华沙条约国家无法控制民众的骚动，在这片国土中的地下组织，以及国土之外的人权观察团体都由此受到了鞭策。环境保护论者开始就地球命运的问题展开了活动。其他团体则开始为国际经济新秩序而努力。

这个社会与理性改革的故事内容非常丰富，但是也相当杂乱，并且也很难分类，因为众多团体全都有各自不同的目的，主要的行动路线也有所不同。在几年之后，有些主张政治改革和人权改革的实践主义者（纳尔逊·曼德拉、瓦茨拉夫·哈韦尔和莱赫·瓦文萨）将结束他们国家政府的运作；当然上述的那些人，与那些反对猎杀海豹或是捕捉狐狸的人也不属于一个类型。但是他们的共同之处是他们都深信改变势在必行，而国家或地方的政治家以及官员应当被劝服，或者甚至是被强制性地要求同意那些被提出的改变。

因此，一些非政府组织更倾向于采取直接行动以表达自己的观点，比如说绿色和平组织；其他的比如说世界自然基金会，它们则希望通过法规或是通过联合国体系本身来工作。有些团体非常务实，比如说无国界医生组织。尽管其他组织都设置了非常广泛的议程，但是有一些组织一直对自己的对象尽职尽责地予以严格的关注，比如说保护记者委员会。其中还有很多组织与教会进行了联合（比如说在国际和平与发展的问题上，与贵格会教徒或是天主教徒进行了合作），并且还尽量不卷入政治。还有一些组织则对一些国家或人民的命运十分关注，比如说库尔德人、以色列以及亚马孙部落。通常由于它们在政府体系之外运作，并且对政府抱怀疑态度，所以它们都无法成为主流；它们期望的是变革、改良以及人类和环境方面的改善，但它们并不是

全部都走左翼路线。美国的天主教主教迫切要求拉丁美洲实现社会与经济的公正，但是他同时反对女权主义组织偏爱的有关堕胎和避孕的问题。人权组织抗议在加沙地带出现的恐吓事件，但是又支持当前以色列的政策方针。美国的“基督徒权利”运动展现出了自我动员的强大力量。无论在何种意识形态之下，每次活动和尝试改变的事件通常都是自下方产生的，所以传统的政治家对非政府组织感到不舒服的现象也就不足为奇了，即使是他们对某些组织给予了足够的尊重，可这一情况仍然存在。详细地说，这些组织就是不受政府控制，并且通常给政府难堪的那些组织。

在非政府组织中，有一部分数量相当可观的组织与世界组织保持着紧密的合作。从大会的第一次召开（1946 年伦敦），联合国就开始对非政府组织进行授权了，而这一数字还在不断地增加中。这些组织获得了联合国经济及社会理事会顾问的地位，所以它们可以利用其“国际存在”对政府施加影响，并借以传播世界秩序、和平与文化理解的真理。它们的建议往往都要经过联合国经济及社会理事会下设的一个常务委员会的筛选，这个委员会负责考虑非政府组织对顾问地位的申请（许多都被拒绝了），并接受非政府组织要求放入联合国经济及社会理事会议程中的项目——至少它是会这样做的，如果非政府组织在联合国经济及社会理事会可信任的分类 I 中。这些项目不经过安理会，而由大会直接接触到的情况就没有发生过，并且由于联合国经济及社会理事会仅仅是作为联合国在公民社会利害关系与议论之间的缓冲地带，所以讽世者也许会对其功能表示质疑。

但是即使是相关，也只有极少数的组织能够递交文件（最多 2000 字），并且即使是与联合国经济及社会理事会保持了顾问关系，也仅仅是向公开的民主参与迈出了很小的一步。此外，联合国公共新闻部也向许多值得信任的组织敞开了大门；其他那些在日内瓦、维也纳和内罗毕能够获取顾问资格的非政府组织，都是联合国办公室认为值得信任的，其名单也正是由联合国经济及社会理事会批准的。大约有 3900 个非政府组织在联合国经济及社会理事会与联合国公共新闻部进行了登记。最终，有上千个非政府组织获准参加了联合国全球会议，在会议中它们可以对政府代表团进行游说、向较小国家提供信息和支持、筹备类似活动（非政府组织论坛）并使公众感觉到自己的存在。

然而，就非政府组织在联合国内外的工作而言，其产生的最大影响并不在联合国内部，而是在其他领域，比如说公众看法与媒体。因为《联合国宪章》赋予政府以特殊地位并保护其特权，所以当它们担任理事国时（尤其是当大会和安理会会议召开时），它们就能够远离外面的声音了。因此，这也

就使大多数非政府组织全神贯注于它们自己的任务，促使它们更为公开；它们也相信自己的行动将可以对更多人的看法产生影响，并能够帮助世界变得更好。根据同样的逻辑，我们从不同类型的非政府组织以及它们追求的不同政策中挑选几个例子，就可以进行分析了。

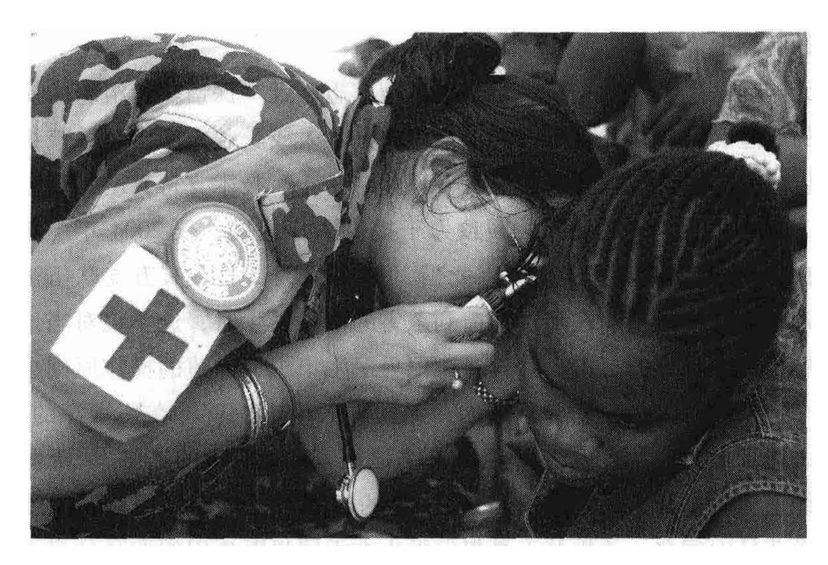
红十字会与无国界医生组织

第一个例子就是红十字会，它（还有在伊斯兰国家中相当于红十字会的组织红新月会）是一个私下发起的人道主义医疗救援组织——受到1859年在索非里诺战役中一些瑞士居民无视受伤士兵的事件的震撼。尽管红十字会确实从各个民族委员和国家中获取资金，但它远不是一个政府间组织。

让红十字会引以为豪的是，自己绝对是一个中立公正的组织——在第二次世界大战中，其成员（带着食物）探访了英国关押德国士兵的战俘集中营，也去德国关押英国人的集中营进行了探访。一开始设想这个组织是一个在战时进行工作的组织，后来它逐渐开始在更广的领域中发挥作用，比如说在国内暴力事件中对受害者进行援助，并帮助协调救济活动。红十字会在监狱探访方面持有一套严格的保密方针，除了一些极为糟糕的情况以外。它努力使家庭团圆，并在各处对战俘进行保护。这也就意味着，它经常要与一些让人厌恶的政权进行协商——在这件事情上，一些人权组织或是美国保守派都表示了彻底的谴责。红十字会工作时假设，即使是最讨厌的政府，也会同意与一个处事慎重并且中立的组织合作的。最终，不管战俘或狱卒的国籍是什么，他们的康乐都是应当优先考虑的事情。

红十字会与联合国的目的之间有着重要的相互影响，因此它与联合国人权高级委员之间的合作更是深入，此外它还使用着各种不同的工作方式。它就如同一只牛虻一样，走近那些连天使都会产生恐惧的地方；为随时可能出现的需要作好准备；吸引世界舆论对自己的事业进行支持，并不断充实自己的资金；热衷于宣传人道主义精神。红十字会有着崇高的目标，即保护那些在冲突中受伤的、流离失所的、遭受虐待并且受牢狱之苦的人们的基本人权。但是，它寻求更多地以外交的手段和谨慎的方法，援引政府协定（尤其是《日内瓦公约》），获取联合国会员国同意以及尝试完全中立的方法来实现这些目标。

在现今这个复杂的世界中，没有一次人类冲突和苦难是相同的，红十字



在海地，一位参与维和任务的红十字会医护人员正在为当地儿童做检查。

会的干涉对帮助国际社会远离某些灾难起到了很好的效果。它与其他众多人权组织、教会和媒体一起，对那些滥用权力的政权进行劝说，以使其认识到需要改变自己做事的方式。毫无疑问，各国外长都很喜欢红十字会这种得体的办事方式。

而无国界医生组织的运作则有所不同，或者说是采取了不同的方式，虽然它所做的一切与红十字会的努力方向是一致的。该组织在1971年由一个法国医生团体组建起来，当时它的职责就是为战时和危机重重的地区提供紧急医疗援助，在冲突中它努力像红十字会一样保持中立，然而它同时也希望自己能够直面斥责暴行的发生。最近，比如说在苏丹政府驱逐驻达尔富尔的外国新闻记者这一事件中，该组织就有所表现。作为最早建立的非政府组织之一（还有本地传教士，或者说天主教海外发展机构与牛津饥荒救济委员会），它们可以将国际注意力吸引到那些正在萌芽的危机上。所以即使是它们坚持作为一个非政府参与者，可实际上却起到了联合国自身的“提前预警系统”的作用。通常在争端或饥荒中的各方，都十分欢迎这些组织的到来，因为这些组织的目的是相当明晰的，即给我们地球上遭受折磨的人们带来医疗服务、食物供给、卫生设施——总而言之就是来进行救济。相比之下，无国界医生组织肯定要比红十字会更愿意出现在公众的视线中。1999年，无国界医生组织的领袖公开要求鲍里斯·叶利钦总统停止对车臣平民的轰炸。同年，该组织获得了诺贝尔和平奖，并将奖金用在提高人们对肺结核和疟疾的

关注的问题上。

无国界医生组织的宪章中骄傲地声明其志愿者“深谙执行组织的使命所面临的风险和困难，并且不会要求组织向其本人或受益人作出超乎该组织所能提供的赔偿”。这2500名志愿者（医生、护士、技术支持）与世界范围内大约15000名地方官员一起共同致力于提供医疗援助，仅2004年一年，他们就在80个国家进行了工作。因此当2004年6月2日，有五支队伍被指责是美帝国主义的代理而在阿富汗遭到杀害的事件发生时，这不仅对当地工作的开展是一个强烈的打击，并且对无国界医生组织那谨慎的操作原则也同样是一个强烈的打击。在几个月之内，无国界医生组织就将在阿富汗的80名国际志愿者撤回，并且也终止了1400名该国家本地官员的工作。① 无国界医生组织进入阿富汗工作已经有将近24年的时间了，早期以用驮马向受灾地区运送药品而闻名。杀戮并不是仅仅发生在无国界医生组织职员的身上，此类事件提出了一个很大的问题，我们在本章后面的内容中还将讲到——有没有任何一次原始灵感源自巴黎或伦敦或纽约或是日内瓦的行动，能够避免在混乱的大陆上被怀疑是外国的影响力，即被怀疑为西方干涉的另一种方式，并遭到谴责与袭击呢？范围更大，并且也是最令人沮丧的想法就是——鉴于最近发生的这些如潮水般涌来的袭击事件，人道主义援助、人权机构以及非政府组织是否能够在冲突中一直受到来自冲突各方的尊重呢？

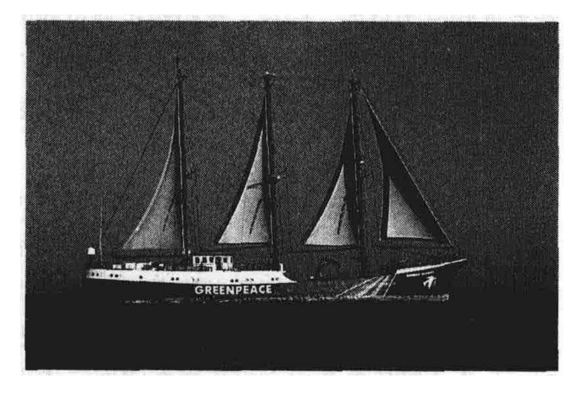
绿色和平组织与世界能源研究所

非政府组织在环境问题方面的活动日益频繁，相比之下（并且通常要更早）联合国机构也开始进入这一领域。现在，在这一领域中进行活动的非政府组织数以千计。这一领域中最为积极的要算是绿色和平组织了，它早在20世纪70年代就因一些轰动一时的抗议行动而受到了媒体的关注，这些活动很明确就是为了要给政府以及贸易公司制造难题，即迫使它们停止对自然和环境的破坏。当然，这也就对所有在这一领域中活动的组织提出了一个问

① 无国界医生组织在阿富汗遭到袭击之后，由于不愿意并担心再遭到类似的袭击，所以减少了在巴勒斯坦的工作。国际红十字委员会在进入伊拉克的时候也没有任何的安全感，尽管在第一次海湾战争中该组织并未受到什么袭击。因此尽管贫困的人民强烈地盼望这种公平并且无私的工作，但是现在这种工作的开展已经要考虑极端主义的问题了。

题——一群自我任命的人，如何能够代表所有人类为环境、森林和鲸鱼提出什么要求呢？并且如果他们在抗议行动中故意违反法律的话，那么他们又怎么能被容忍呢？在这些问题上，绿色和平组织作出的答复是肯定的。正如早些时候出现的美国民权运动一样，他们认为自己必须忽略一些规章制度（即违反社会法规或抗议集会）以实现一个更大的目标。这就是非暴力不合作，只不过现在程度更深入一些了。

因此，一旦绿色和平行动分子确立了一个目标，并为迫使当局改变那些自己并不赞同的政策时，他们是不惜将自己置于险境的。阻止加拿大和阿拉斯加捕杀灰海豹的行动就是早期的实例，在海上反对大规模流网捕鱼①也属于此类。驶入法国在太平洋的核试验地区，以及抗议不计后果的伐木开采（尤其是在热带雨林中）则是另外一种吸引公众注意的方式。国际石油公司、大型林业公司以及挪威和日本的捕鲸产业都是绿色和平组织特别关注的目标。此外，当局采取的措施往往是有过之而无不及的，最引人注目的就是1985年，法国政府为了阻止绿色和平组织的“彩虹勇士”号驶入南太平洋的核试验区，而委派特务机关使其沉没的事件。尽管法国政府为自己作了辩护，可后果还是激起了众怒，同时绿色和平组织还在世界范围内收集到了数以百万计的请愿书，其效果就是使包括法国在内的主要国家大大减少了这方面的试验。无疑，这改变了东西方间的政治气候，也是促使后来《全面禁止核试验条约》签订的主要原因，但是一个讨人厌的组织在转移公众看法方面扮演了首要角色，这还是值得争论的。



绿色和平组织船队的旗舰“彩虹勇士”号。它在全球范围航行，从事反对捕鲸、反对核试验、反对砍伐原始森林等主题的宣传和抗争活动。

在当时，这并不仅仅是一个象征性的抗议。与其他许多组织一样，绿色和平组织现在也聘请了众多律师和说客以处理自己的案例；征募科学家以测

① 流网是依靠浮子浮起，随海流或潮汐漂流的一种大型渔网。使用这类网具捕获量极大，严重威胁到了很多海洋动物的生存。——编者注

试产品并测量环境受损的程度；开展复杂的公共关系活动；通过分布广泛的网络与地方团体和志愿者一同工作，并熟练地使用因特网。近年来，该组织在转基因作物工程方面给予了极大的关注，这也就使这一领域中众多的公司一个个全都脱离了困境。它很早就认识到将自己想要做的事情写入国际法，以及通过国际团体和条约进行工作的重要性。它对许多政府的游说最终使联合国对利比里亚非法伐木的行为进行了制裁。在该组织的活动之下，国际海事组织对在波罗的海往来的油轮和其他装载危险货物的船只增加了许多限制。2001 年 9 月，在绿色和平组织为自己的 30 周岁庆生时宣布："绿色和平组织以行动主义而著名……"——其实大家都已经认识到了这点。

世界能源研究所于 1982 年在华盛顿建立，这一组织相比绿色和平组织而言就显得不是那么热衷于对抗了。绿色和平组织现在拥有一个自己的自我调动网络，即在超过 30 个国家中都拥有自己独立的团体，而世界能源研究所的职员都集中在一个办公室中——尽管该组织中有 100 名或者更多的科学家、工程师、顾问、制图师和其他专家散布在全球各地，并以改善环境可持续发展状况为目的。同样，该组织也通过新闻稿和出版物动员公众觉醒，其中最著名的就是让人印象深刻的"世界能源"年报。但是其最大的任务还是与发展中国家的团体建立伙伴关系，而其主要的资金来自北方国家的政府机构和基金会。

举两个例子就足以说明问题了。2004 年 6 月，世界能源研究所和印度工业联盟宣布，它们将在印度对维护环境的企业进行支持的计划中进行合作——这不是一件无足轻重的事件，因为印度是（仅次于中国）亚洲大陆上最大的经济实体，其经济增长速度也足以使其在控制全球变暖方面产生影响。Godrej 绿色事务中心将负责在印度完成大部分的工作，其受到了安得拉邦、Godrej 基金会和美国国际开发署的支持。同月，世界能源研究所又宣布与亚洲发展银行进行合作，以对亚洲"环保型城市交通"的问题进行研究——曼谷和上海的废气会让所有到那里的人都咳嗽不已，所以这将是一个亟待认同的问题。在当地解决这些问题的团体由瑞典国际发展机构进行赞助。为所有问题提供建议的世界能源研究所下属机关（即名为世界资源研究所交通可持续发展中心，是一个运输与环境中心）则由壳牌基金会进行资助。从绿色和平组织抗议挪威捕鲸的活动至此，其间间隔了很长的时间。但是这两个组织，包括其他的数以千计的组织，它们的努力方向都是相同的。

推进妇女权益的行动

更为特别的是，非政府组织在推进妇女与女童权利方面也作出了努力——为超过一半的人类争取尊严和公民权利。它们主要关注的是发展中国家的许多地区否认妇女基本权利的问题，这一点非常容易理解。可是这里又出现了那个老生常谈的问题，即观察员发现在这一领域又出现了大量自封的组织，而它们的工作出现了重叠的现象。如果说这些团体展开的各种不同活动的总体目的，都是为了改善国际公民社会的话，那么这些在工作上的重叠也还不算冗余。尽管如此，在这一领域中的非政府组织的建立仍然让人应接不暇，可以说就如同雨后春笋一般——通常几乎是有新的状况和暴行出现，就会有一个新的组织建立起来以作应对。比如说在1983年，一群美国女性行动主义者赴尼加拉瓜，观察对抗战争对妇女和儿童产生的影响，而她们的见闻都对自身产生了某种程度的刺激，所以回国后她们就建立了国际妇女人权组织——正如其网站上描述的那样："这个组织是一个要求赋予妇女及其子女人权的国际妇女人权组织。"该组织对拉丁美洲给予了特别关注，并与该地区的妇女运动进行了合作，而在政治上也毫不留情地指出美国政府、大企业和商贸协定（比如说北美自由贸易区协议）是如何对该地区的社会结构进行伤害的。后来又出现了名为"平等！现在！"的团体，这一旨在通过诉诸国际和国家法律的方式，提高全世界范围内妇女权力的组织，建立于1992年——9年之后，它建立了妇女律师联盟以在各个国家中执行任务，即在议会、法院和其他公共团体中作证。国际妇女基金会是一个相当与众不同的团体，该团体自1987年开始就从外界捐赠人手中筹集到了足够的资金，并向世界范围内超过2300个妇女团体分发了大约3200万美元——它每年都对大约400项新计划进行资助，而其中许多计划在北方国家眼中都是不值一提的，但是当地人则是受益匪浅。

批评家依然要问，所有这些行动和耗费的精力到底获得了什么样的成果呢？答案肯定是各式各样的。这些组织中的大多数在所有相关的事件上目标都过于分散，过于易怒与不明智，并且也过多地耗费了自己的实力。比如说国际妇女人权组织公开宣称：

我们的计划通过以人权为基础并以人为中心的方法，来实现联合国千年

发展目标，这一目标即：根除极度的贫穷与饥饿；在全世界实现初等教育；促进性别平等并使妇女获得权力；降低儿童死亡率；改善母亲的健康状况；与艾滋病、疟疾以及其他疾病进行斗争；确保环境的可持续发展；并促进全球发展伙伴关系的建立。

这可以说是一种极为苛刻的要求，即使对整个联合国组织来说也是这样。

其他将目标专注于一个明确任务的非政府组织，则在实践上和日常术语上都有所不同。旺加里·马塔伊教授是绿带运动的创建者，她是东部和中部非洲地区第一个获得博士学位的女性，在 2004 年还获得了诺贝尔和平奖。1977 年她以在遭到乱砍滥伐的地区种植树木的行为，首次展开了绿带运动，而肯尼亚政府仅仅稍微阻拦了一下而已。在 10 年中，有 600 名女性从事了照顾树木的工作，丹尼尔·阿拉普·莫伊总统领导的腐败政府开始对此表示担忧了。当绿带运动组织反对执政党在内罗毕修建摩天大楼作为总部时，当局开始使用暴力来阻拦。马塔伊博士至少在 3 个不同的场合险遭暗杀。这样做的结果，就是使世界人权和妇女组织在斗争中更加投入了，全球媒体突然有了一个新的感兴趣问题，北方国家中的基金会为她的植树计划提供资金（到目前为止，她和她的运动组织已经种植了超过 200 万棵树）；这一切都为她赢得了越来越多的奖品和奖金，而绿带运动也开始在全球范围内不断扩展，肯尼亚政府也不得不有所退让。到 2002 年，马塔伊已经被选入了议会，随后还担任了部长级的职务。早年间，她的丈夫离开了她，而离婚的理由则是他认为马塔伊“受到了过多的教育、过于强势、过于成功、过于坚决并且也太难被掌控……”这一描述真是非常准确。事实上，也正是她使活动得到了进展。

然而，如果从全球权力结构的角度来看，所有这些都意味着什么呢？肯尼亚政府可能会改变自己的姿态，但是要它承认妇女权利议程的话恐怕还需要假以时日。很多国家的政府都由男性统治，在这些国家的官僚机构中也是同样的。抵制妇女权利运动最力的要算是伊斯兰世界和大部分的非洲地区了。而世界国际组织的实际权力依旧掌握在安理会、国际货币基金组织和世界银行的手中。但是如果 20 世纪 40 年代那些国际行动主义者能够看到非政府组织在今天国际社会中的地位的话，那么他或她一定会对这些组织取得的突出成就惊奇不已。

教会与国际政治的相互影响

这些话用来描述国际公民社会其他发展领域中的非政府团体也同样适用么？——比如说教会、媒体和慈善基金会这类的团体。毫无疑问的是，像伊斯兰教、基督教、佛教等这样的宗教对十多亿人的生活和思想产生了深远的影响，但是这些真能使它们对国际组织产生影响么？从大多数方面来看，答案都是否定的。即使是家庭和个人都为了自己崇拜向往的万能真主而不断追求，可这都无法改变联合国经济及社会理事会。尽管如此，教会的言行对世界政治引起的连锁反应还是很大的，这不仅因为它们的教徒众多，也因为它们致力于使联合国及其会员国发生国际性的改变。

这并不意味着教会在公众面前的角色全部都是政治性的。贵格会救济机构在世界上的许多地方，都默默无闻但却颇有实效地开展着救济工作，而很少受到媒体的关注。这一机构在 19 世纪中期的爱尔兰马铃薯危机中，就开始对受害者提供援助，后来在两次世界大战后又努力地帮助德国人民渡过难关（它因此在 1947 年获得了诺贝尔和平奖）；美国教友会开始扮演一个全球性的角色，在 22 个国家中展开了活动：它对莫桑比克难民进行了援助，对非洲之角的受难者提供了援助，还对在车臣受到暴力伤害的受难者提供了帮助。斯堪的纳维亚地区的许多教会以及传教士团体中，开始形成某种相同的国际机构。然后就出现了一个最大的参与者，即天主教救济机构（始建于 1943 年），以及在英国建立的像天主教海外开发基金会这样的确实以国家为基础的组织，这一组织现在已经在 94 个国家开展了活动，其中包括提供紧急救济、照顾艾滋病受害者、健康、教育、微观金融以及和平的建立。尽管它们通常独立于联合国救济机构与非政府组织，但是在世界上许多边远地区，这些以宗教为基础的援助性团体就代表了国际社会。

教会有时候具有促使政府采取行动的能力，而这一点是非政府组织望尘莫及的。最大的实例就是 1992 年 8 月，当美国犹太人团体在新闻与图片中看到波斯尼亚集中营中关押的面容憔悴的穆斯林时，就开始了一场政治动员。当美国犹太人委员会、美国犹太人大会和反诽谤同盟共同在《纽约时代周刊》上用整整一面的篇幅，做了一个名为“阻止死亡集中营”的广告，并且还在白宫门前组织了一次游行之后，美国的政策制定者突然采取了行动。12 年之后，当美国天主教主教会议要求国务卿科林·鲍威尔在阻止苏

丹政府对达尔富尔的屠杀行为的问题上作出更多努力的时候，整个国务院都给予了极高的重视——同样，如果主要的南方新教教会认为有必要的时候，美国政府和安理会都将对干涉问题给予认真的考虑。

教会政治和国际政治之间相互的影响，有时候也颇具争议，并且也值得怀疑。在30多年前，教会与国家关系的暴风中心是在美洲中部和南部，在这里天主教教会的影响是无与伦比的。传统上来说，教会的领袖（就像那些在西班牙和葡萄牙的教会领袖一样）都偏于保守，他们通常都会支持独裁政权。但是由于在破坏中美洲的内战中，出现了新“解放论”思想，因此也就出现了一些激进的主教。新一代的牧师也成长了起来，尤其是一些耶稣会士，他们不断地宣扬社会经济学与制度改革，这就使整个情况都发生了改变。教会开始与政治激进派联手，有时候还付出了沉重的代价。当在危地马拉调查之前十年的冲突中的侵犯人权问题时，教会得出了这样的结论——在55000件个案中，有79%都是“安全”力量所为；这份最终报告的领头人是胡安·赫拉尔迪主教，他在两天后（1998年4月26日）就惨死于棍棒之下——这是1980年萨尔瓦多刺杀奥斯卡·罗密欧大主教事件的重演，他被右翼官员所射杀，这一谋杀事件在12年后由联合国真相委员会进行了调查，并最终确认了罪犯的身份。赫拉尔迪事件（或者说是他的支持者制造的事件）在人权组织的推动下，受到了欧洲的关注。在这种情况下，各个机构、教会和非政府组织都开始并肩前进。

在其他事务上，这些各不相同的参与者也同样存在着分歧。尽管北欧的新教教会通常都与世界上激进的事务有所关联，但是这并不意味着保守的美国教会会扮演一个关注堕胎和计划生育的国际机构，罗马教廷更是不会这样做，圣座拥有独一无二的地位——它在联合国大会中享有非会员国观察席位（1945年，它通过投票决定选择这一身份，而不像瑞士一样接受完全会员国地位），相比其他非政府组织或其他宗教而言，这使它能够对联合国政策产生更大的影响。在众多的特权中，还有一项就是它在联合国全球大会以及类似的会议中拥有促成决议达成的投票权。通常，这是一个没有争议的事情，或者至少说是作为一个历史现象被大家所接受了。但是在1994年，罗马教廷在开罗召开的有关世界人口的会议中，对《行动计划》的达成进行了干涉（它认为起草的文件在某种程度上鼓励了堕胎、青少年性行为和同性恋），这一举措使许多代表都感到了震惊，也使女权主义者呼吁将罗马教廷降级为一个非政府组织。但是由于圣座与超过100个国家保持着完全外交关系，以及其在保守的新教徒、犹太人和穆斯林支持下而获得的特殊地位，所以所有这

些呼吁都是徒劳无用的——这非常具有讽刺性，但是也的确可以理解。《行动计划》最终定稿中那诗一般的妥协性语言，也许可以反映出一些现实——无论自由主义非政府组织运动以及其声音与影响的增强是如何的迅速，它们都还是具有局限性的。

乐善好施的慈善基金会

然而，毫无疑问的是，许多非政府组织都从慈善基金会的扩展中受益匪浅，在全球民主进步的过程中，主要是美国人和自由主义者建立了这些基金会。卡内基和洛克菲勒基金会是在20世纪初最早通过法律途径建立起来的基金会，其设计的初衷既有慈善的因素，也有税收的因素在其中。后来在1936年，福特基金会也建立了起来——至此，基金会能够以各种各样的方式使它们自己的金融权势发挥出来。在此方面，我们很难获取一个准确的统计数字，即使是在同一个基金会的年报中，都存在着许多数据冲突（根据美国的法律，所有基金会都必须做出年报，并且每年都要将财产中的5%用于慈善事业）。2002年，美国有将近65000个私人基金会，它们拥有4350亿美元的财富，每年都要花费300亿美元用于慈善事业——这一数字基本上与津巴布韦和萨尔瓦多整个国家的国内生产总值相当。这些钱中的绝大部分都投入了美国国内——比如说学校、城市内需求以及医疗研究方面。虽然如此，还是有很多钱被投入了通常被称作“国际事务”的计划中，而这些可能才是最受关注的，因为在政治右派的眼中，许多基金会不仅是激进的，而且还是具有颠覆性的；而在“左派”的眼中，基金会则高人一等并且也不民主。从许多发展中国家的角度来说，虽然它们通常很乐于接受这些资助，但是它们依旧认为基金会的活动是带有干涉性的。

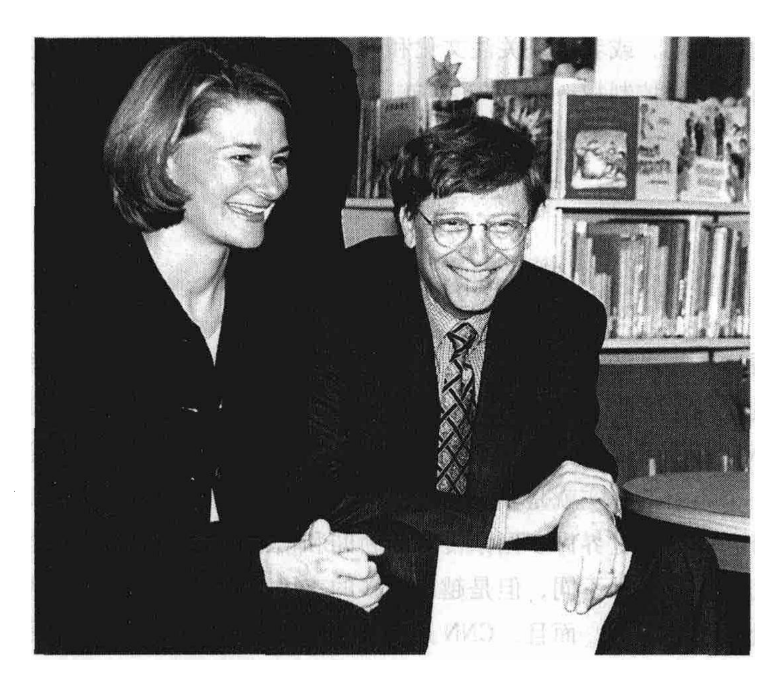
看起来，慈善基金会在影响国际公民社会的方面主要有两种方式，其初衷与《联合国宪章》以及《世界宣言》之间也存在着一定的关联。第一种方式出现在文化交流、教育奖学金、研究与训练计划以及国际事务信息传播等领域——这与联合国教科文组织的议程颇为相似，因为它宣布的意图就是要提升人类相互间的认识与理解。在冷战期间资助东西方科学会议的行为就是众多实例之一，它将帮助促进主张共存的政策，而不是主张对抗的政策。在20世纪50年代和60年代这一时期，大量的资金都流入了西欧——以对期刊进行补贴、对教育机构进行资助并对正确看待美国文化的行为进行鼓

励，它们这样做以降低欧洲人的反美情绪，并避免任何倾向苏联的苗头出现。它还对发展中国家的图书馆进行了资助，这是另外一个比较典型的投资行为。由于美国国际开发署和美国中央情报局也都做着差不多类似的资助，所以有许多国外的个人和政府怀疑，基金会只不过是美国的另外一种策略，这种想法似乎也不足为奇。尽管事实上，基金会在这一舞台上推进议程实施的行为，从总体上来说已经十分进步和慷慨了，这大大地超过了其保守的创建者当时的想象。

第二部分方案就是对人权团体提供卓有实效的帮助，并在环境和农业改善方面提供资助，尤其是在热带医学研究和实验方面提供了大量的资助。因此，明确一些地说就是——这些钱从第一世界流向了第三世界。早在1916年，基金会就对印度进行了资助，并且在1932年已经对所有印度的保健和公共卫生学校进行了资助。在拉丁美洲和加勒比海地区，洛克菲勒基金会同样对援助社会计划进行了资助，当20世纪50年代福特基金会以一种认真的方式进入这片领域时，决定对印度次大陆上的国际事务进行资助。这两个基金会在对所谓亚洲绿色革命的资助中都起了相当重要的作用，使一些国家的农业生产力得到了提高。

这在货币领域到底意味着什么呢？福特基金会和盖茨基金会这两巨头的年报为我们提供了一个思路。截至2003年底，福特基金会的总财产达到了99.7亿美元，按照要求它每年要拿出4890万美元用于资助——这一数字要远远少于美国国际开发署或世界银行一年动用的资金，当然非常重要的一个原因就是相比之下，基金会在政治（即政府）干涉方面有着更大的灵活性和自由。从某些角度来说，基金会有着中型国家的性质。它在墨西哥城、里约热内卢、圣地亚哥、拉各斯、约翰内斯堡、内罗毕、开罗、特拉维夫、莫斯科、北京、河内、雅加达和新德里都设有办公室，在新德里的办公室是它海外办公室中最大的一个。在1951年至1995年之间，福特基金会在印度为2500多个计划提供了上亿美元的资助。只要看看设立在新德里洛迪路的办公室中那络绎不绝的访客，你就可以获得大概的印象了——就像是一个大使馆或是一个大型的领事馆一样。

盖茨基金会创建的时间要稍晚一些，但是由于微软公司的良好业绩，所以在十年左右的时间里，它就成为世界上最大的捐助者。截至2003年，其财产就达到了270亿美元，每年用于捐助的金额超过了10亿美元。光在2003年一年，它就在一个名为“全球健康”的计划中资助了5760万美元，这些钱主要用于与艾滋病和疟疾进行斗争。在非洲，它成为与艾滋病作斗争



盖茨慈善基金会的创始人比尔·盖茨及其夫人梅琳达·盖茨。

的最主要参与者，从医学研究到卫生保健——所有为感染艾滋病的人准备的事务都是资助的对象。因此它在涉及事务的范围上是不及福特基金会的（或者说海外办公室），但是它在一个庞大工程上投入了更为可观的资金。福特基金策略的综合性更强，并且乐于进行小规模的资助，比如说在一个村庄的环境清理、水源净化以及对妇女的投资行为提供小额信贷。此外，在发展中国家推进人权的问题上，福特基金会同样扮演了一个极不寻常的角色——它通常都使独裁政权感到愤怒和困窘。当1966年阿根廷军政府粗暴地对布宜诺斯艾利斯大学进行干预的时候，福特基金会帮助阿根廷科学家在另外一个拉美国家重新定居了下来。还有当南非种族隔离政府对接受过高等教育的学者进行歧视时，福特基金会就制定了南非研究计划（在耶鲁）以对他们的研究和教育进行援助。目前，它对波哥大的哥伦比亚法理学家委员会和一个被称为CINEP的耶稣会士智囊团进行着支持，并且它与每一件侵犯人权的事件都在进行着斗争，而且还对此进行了报告。基金会的这些资助，有许多都没有被良好地运用，原因就是管理不善或是方法错误，但是在过去的半个世纪中，其资助行为累积的效果毫无疑问地促进了世界意识与合作。

当然，在其他国家也有类似的慈善基金会，比如说德国的克虏伯基金会、日本的笹川基金会和英国的利华休姆基金会。但是它们中的大多数都只

关注国内的计划，或者是只关注文化和教育的交流。而美国团体在这整个领域中拥有庞大的控制权——几年之前，经评估全球有32个基金会的财产超过了1亿美元，而其中有29个都来自美国。

各国媒体的积极作用

乍看之下，可能有人会认为在同样的西方统治下，媒体对国际和联合国的议程的报道会受到尊重。两件事情加深了人们的这一印象：美国新闻电视网（CNN）扮演的角色及英国广播公司（BBC）全球服务所起的完全不同的作用。一个不争的事实就是——这两个团体都站在“我们人民”活动的最前线，此外它们向全世界许多国家传送的新闻和信息都加强了一个概念——尽管国家间存在着各种不同，但是越来越多的市民（尤其是年轻的一代）开始了解别处发生的事情。而且，CNN还在促成政府介入或脱离某些国际危机的方面起着特殊的作用，尤其是在发展中国家里，即所谓的CNN影响。在这里，维戈·雅各布森教授的话最为适用：

> CNN影响的形成机制通常有如下几步：媒体对苦难和暴行的报道（印刷和广播）——新闻记者和舆论领袖要求西方政府“有所作为”——（公众的）压力开始无法承受了——于是西方政府就采取了一些行动。

一个关键性的例子就是20世纪90年代中期的三次危机——科索沃、索马里和卢旺达—布隆迪危机。按照美国国务卿约翰·沙特克的话来说，在当时是“媒体让我们走入了索马里，然后又让我们离开了那里”。在2004年12月印度洋海啸发生后，全球作出反应之时，联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯－加利惊讶地说：“电视改变了世界对危机作出反应的方式。”

虽然说并不全都是这样，但是这也确实是事实。相比之下，被CNN（并且其他媒体也争相进行报道）进行过报道的暴行和人道主义灾难，肯定要比大部分未经报道的事件获得了更多的关注——比如说发生在阿布哈兹、安哥拉、苏丹、利比里亚、纳戈尔诺－卡拉巴赫地区、克什米尔地区以及其他许多国家与地区的事件。20世纪90年代早期苏丹的情况，甚至比索马里的情况还要可怕，但是CNN只对索马里发生的事情进行了报道，而并没有对苏丹的情况进行报道，所以索马里的事件也就得到了联合国和美国的干预。电

视报道属于插播式的，其是否能起作用要看侵犯人权事件本身的性质是否严重，或者说该地区是否能够理解一支新闻团队的巨额开销，或者说被报道的故事本身是否足够“有吸引力”；当卢旺达暴行结束之后进行重建时，并没有很多媒体对其进行太多的报道。

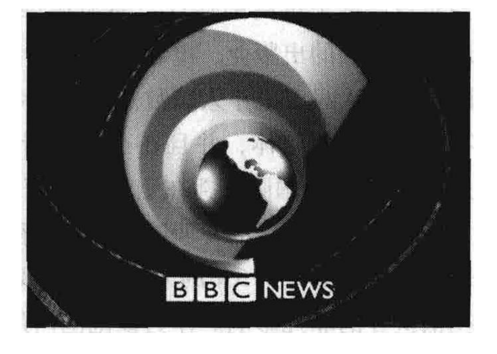
但是如果所有注意力都主要给予了 CNN 报道的事件，或者说 CNN 是唯一一个“驱使”国际政府采取行动的媒体的话，那么其实我们就忽略了这一舞台上的其他众多参与者，包括那些我们在前面提到的——非政府组织、人权团体、该领域中众多直接向秘书长进行报告的联合国机构、外交和领事官员就各种暴行对本国政府作出的报告，以及众多的教会组织。很明显，在对卢旺达事件进行干预的问题上，法国和加拿大政府根本就不需要 CNN 来做什么动员。布莱尔首相在决定将皇家海军陆战队派往塞拉利昂的时候，也不需要媒体做什么努力。在国务卿鲍威尔对苏丹问题的看法上，可能美国天主教主教对他的影响要比任何新闻媒体产生的影响都重要。美国黑人议员深切地关心着非洲的命运，并且对于在非洲大陆上发生的事件一直保持着关注。总而言之，西方媒体确实在有关维和与人权问题的辩论和行动上有着推动的作用，但是发挥作用的也并不仅仅是它一个。

英国广播公司全球服务的无线电广播（不要与只在英国国内进行广播的 BBC 服务混淆了）在全球舆论和理解方面，所产生的影响是完全不同的。这一建立于 1922 年的非凡团体从一开始就奠定了其事业的基调——坚持两项颇有裨益的原则：其一，在全球范围内进行广播，并且不局限于使用英语，而是使用各种东道国语言（斯瓦希里语、印地语、豪萨语、土耳其语以及其

（左）备受关注的 CNN 节目。CNN 是美国的有线电视频道，现在全球 212 个国家和地区的大约 10 亿人可以收看到 CNN。

（右）正在播出的 BBC 新闻。BBC 是英国的一家政府资助但却独立运作的媒体，长久以来一直被认为是全球最受尊敬的媒体之一。





他各种语言)，播音员则是移民到英国的当地语言使用者；其二，尽可能地以公正的方式，提供切实易懂的世界新闻——与之直接形成鲜明对照的就是，半个世纪前约瑟夫·戈培尔博士所做的宣传。

BBC 的宣传绝对是一份不可估量的财产。在冷战期间，上千万的苏联人和东欧人，都通过收听这一广播而获得对真相的了解。今天，大约有 6900 万的非洲人民和 4800 万的亚洲人民每天晚上都收听这一广播。BBC 自己的投票数据显示，有 64% 的尼日利亚人和 55% 的印度人相信 BBC 世界服务“提供没有偏见并且客观的新闻和信息”——这与美国之音和其他主要的美国广播网形成了对比，这些广播对于许多外国听众而言都过于爱国并且也过于以美国为中心了（在这些广播中谈论的都是美国本土的事情，而不是世界性的）。正如前面提到过的，《纽约时报》专栏作家保罗·克鲁格曼在 2003 年 5 月作出的讽刺性评论中说道，在伊拉克战争期间，许多美国人都收听 BBC 的新闻，因为像 FOX 等美国媒体的新闻“用美国国旗包裹了真相，并用爱国的精神替代了公正”。

并不出乎意料的是，BBC 最大的听众群存在于一些共和国制的国家中。在加纳，BBC 电台是这个国家中最大的电台。但是一个事实就是——在伊拉克每周都会有 180 万的居民收听 BBC！或者说在喀布尔听广播的人中，有 60% ~80% 的人都会收听 BBC 的广播！或是当伊朗律师希尔琳·艾芭迪获得诺贝尔和平奖时，她在一次采访中说：“我们从 BBC（波斯台）中听到的新闻和观点，是我们无法从自己媒体中听到的。BBC 总是第一个对我们国家中发生的大事进行报道的电台。如果有一个同事被逮捕了的话，那么我通常都会首先从 BBC 广播中听到消息!” BBC 世界服务管理着超过 3000 个电视频道、广播、网络和媒介消息来源，涉及的语言达到上百种，目前还没有其他团体能够与之相媲美。

尽管如此，在全球影响力方面，不管是 CNN 还是 BBC 全球广播都不应当对自己给予过高的估计。因为在每个国家都有着许多其他竞争者。在印度，其本国的出版业、电台和电视台都相当活跃，所以在印度收听 BBC 国际广播的人只占成年人口数量的 1.7%。在拉丁美洲，大多数主要城市都拥有自己的本地媒体，并且在这里收听邻国的广播是被禁止的行为。事实就是，即使 BBC 国际广播在全世界非西方世界中拥有 1.46 亿的听众，可其中大多数都是有文化的专职阶层，他们往往都拥有政治身份，此外他们仅仅代表了整个人类中 1.5% 的人。在此，我们应该补充一下半岛电视台在整个阿拉伯世界的非凡影响。作为该范围内最权威的新闻来源，虽然它不断遭到来

自美国保守派和伊斯兰激进分子的批评，但是它却一直乐在其中。现在，它开始用英文进行播放，这也使更多的人开始收看它。最终，关于国际事务演变中新闻和文化交流的深入研究，应当要将因特网的普及性和跨国界特质考虑进去。由于因特网在过去的十年中发展得如此迅猛，并在印度和中国这样的大国中受到了广泛的欢迎，因此很难衡量其产生的众多影响；此外，因为这种媒介方式只要借助电和电脑的帮助就能够获取信息，所以受西方的控制和影响也将越来越少。

建立国际公民社会的憧憬与担忧

环视所有这些众多的非国家参与者、宣传者和机构，在一个真正的全球公民社会建立的可能性问题上，观察者定会受到两种思想的影响，一种是积极的，一种是消极的。积极的方面就是协作的出现，或者更好的表述就是在整个领域中协同行为的运作。基金会、非政府组织、媒体和教会都开始合作共事，或者至少是开始进行相互影响，彼此的规模都在不断地扩大，并且同时经常性地与联合国会员国政府以及联合国特别机构之间产生相互影响。比如说，艾滋病在非洲的大量传播就吸引了世界新闻和（偶尔的）电视的注意力。关于这一问题的讨论被 BBC 世界广播用英语、斯瓦希里语和豪萨语向众多听众进行了播报，《英国卫报》和《法国世界报》也对这一情况进行了让人心碎的报道。各个派别的非政府组织全部都想方设法地进行帮助。像盖茨基金会和洛克菲勒基金会这样的慈善基金会则为此问题发放了贷款。天主教救济机构以及其他派别的机构都在照顾患病和垂死的人。世界银行作为一个有力的成员也参与其中。联合国团体和专门机构也都参与了进来，从世界卫生组织到联合国儿童基金会与联合国开发计划署，无一例外。较为富裕的政府还进行了额外的援助。

在严重侵犯人权或是大规模饥荒所造成的灾难中，通常这些都是真实的：联合国机构、世界媒体、国内和国际人权组织、教会和基金会都发现它们自己进入了，或者说是被带入了同一个集团当中。这些事情再也不是政府独自处理了（如果它们曾经这样做过的话），而大多数政府通常对此都深表感激。其中的大多数团体都参加了联合国全球会议，并在其中发挥了重要的作用，这是因为它们的议程（健康、人口、人权和生活环境）也同样是相当一致的。当然，这其中会有一定的重复和混乱的情况——比如说各种各样的

妇女团体，或是食品供给机构以及分配计划相互之间都是独立的，但是这些也正是这个体系的本性。可是对于历史学家而言，这些发展依旧存在着一个关键的方法性的问题——当联合国众多机构与无数非政府组织一起紧密合作之时，从哪个角度可以明确地指出联合国在此类发展中负有责任呢？也许这是一个根本无法完全解答的问题，而与主要的问题相比，这毕竟还是次要的，在这里的主旋律就是——各种各样有独创能力、来自不同领域的参与者，都为了一个共同的目标而努力，即进行援助并改善其他人群的状况。而那些资助联合国计划的政府和议会，则是上面那个问题的发问者。

消极的想法是：由于这些活动中的大部分都明显由较富裕的北方基金会、媒体、教会和非政府组织首创及资助，所以当我们进入21世纪，依旧是世界1/5的人口占据世界4/5的财富时，发展中国家政府与人民眼中的那些北方佬会不会有所偏向、居功自傲并强人所难呢？美国在现有国际体系中占有的突出地位，使得人们觉得CNN、VOA、大型基金会和美国教会的活动全部都有其隐藏的目的，或者甚至说大规模多国合作、布雷顿森林机构和五角大楼过于自信的全球策略，是否会加深公众心中的疑虑呢？此类观点肯定会使贵格会救济机构和慷慨的基金会感到极度的难受，但是这绝不是说此类猜测并不存在，尤其是在最近麻烦不断的伊斯兰世界中，这类猜测可能尤其的多。他们采取杀害西方记者、袭击无国界医生组织并轰炸联合国办公室的极端行为，也将这一点表露无遗。此外，更多的人普遍认为，较富裕国家希望通过资助慢慢同化世界上的其他部分。

第八章 承诺与21世纪的危险

发展的眼光，理智的设想

关于未来与历史有这样一个古老的比喻：我们都是一个大型旅行队的成员，结队穿越沙漠，沙漠的另一端是绵延的山脉。从南方进发时远处那些山峰呈现出某种形状，然而当观察者与山脉平齐时，那些山峰看起来又是另一副模样了，当我们越过山脉再回望时，它们又会有所不同。或许我们应该用类似的方法，来看待人们对联合国的不同理解。世界组织的创建者以及当时各个利益集团与媒体对联合国意义和目的的理解，与今天我们的理解之间存在着明显的差别——他们的理解又怎么能和我们一样呢？特别是在1943～1946年那样史诗般伟大的年代里更是如此。而在当今世界，我们所有人（不管对这个组织是友好、敌对还是中立）自然是用另外一种眼光来看待联合国——一种受了60年历史影响的不同的眼光。到了2050年，在目睹未来几个十年中联合国的种种兴衰成败之后，公众、利益集团和各国政府无疑又将以一种完全不同的方式，来认识这个实验性的世界政府。如果那时候他们的认识没有与现在的我们产生什么差别，那才是不正常的呢。

这样一来，要指出发展从何处着手以及进程中的主要障碍在于何处，就显得十分不易——因为这段历史实在是太复杂、太矛盾了，使我们如雾里看花，无法明辨。可这又恰恰是关键所在！第二章中并列的六个故事表明，联合国的经历是错综复杂、精芜并陈的。对此，谁又会感到奇怪呢？它毕竟是一个以人类为基础建立的组织，既非圣贤，孰能无过？何况它还如此依赖于那些强国政府的一时之念和联合国资深管理者的个人癖性。因此，如果说这个实体在生命的前60年中成败较为复杂的话，那么，我们可以据此合理设想：在未来的几个十年中，我们既会看到其发展，同时也会见证失败和挫

析。联合国不可能彻底崩溃瓦解——因为有众多的国家和民族倾注力量防止其分崩离析。另一方面，许多激进改革方案中所鼓吹的对这一世界组织的大规模结构重组，也不可能在一朝一夕实现，尽管它的意义和价值是无可否认的。

因此，如果联合国的确会改变，那么它的改变必须是一部分一部分的、循序渐进的转化。这并不是说这种转化不重要，相反，它事关重大。所以问题的关键在于，以一种“温和适度的”步骤来改组联合国，清除来自大国、国家立法机关及其他希望联合国保持现状的势力造成的常见障碍。改变不是不可能的，不过这个重担落在了现有体系中的改良主义评论家肩上，无论他们是来自发展中国家的愤懑不平者，还是来自发达国家的自由国际主义者，都必须提出行之有效的改革方案。任何改革方案都必须通过两项考验：首先，他们是否真的能提供一个人类条件范围内可量化、可操作的发展前景？第二，他们能否赢得操纵这一世界实体的政府的首肯？

联合国改革势在必行

当今世界，各方面不断发展，与过去（如25年前）相比，改革联合国组织，并使之更加有效、更具代表性、更具责任心，已成为迫切的历史任务，而且势在必行。

改革首先就要涉及强权政治，不管在当今还是在联合国初创时期，这都是生死攸关的大问题。正如在前面提到过的，1945年的和平解决方案首次不确定地赋予了五头统治以否决特权，从而建立了战后新秩序，这是先前所有战后解决方案都未曾做到的。但是，国际政治体系变幻无常的特性——一言以蔽之，即大国的兴衰——不可能因区区一纸契约而冻结或中止。世界在发展。1648年，瑞典和西班牙曾在国际舞台上唱主角，到1814年，它们已退居二线，屈任配角，而到了1918年和1945年，它们就仅仅是勉强跻身其中罢了。因此，在我们刚刚展开的21世纪，国际体系面临着一个主要的系统性问题。这个问题各国领导者甚至还未开始考虑，更谈不上解决了。全球经济和军事力量的天平瞬息万变。也许最近关于这些变化的大量预言显得过于肯定了，不过，只要未来几个十年内亚洲不发生什么大灾难，以下的几个要点还是明确的：

· 到2045年联合国百年庆典之时，中国将成为世界最大的经济和生产

力量，其实力甚至超过美国；

·印度将成为世界第三大经济强国，超过日本和任何一个欧洲国家（虽然还不能超过整个欧盟，欧盟本身的国民生产总值可能会超过美洲）；

·巴西、印度尼西亚等国（可能还包括复兴的俄罗斯）将迅猛发展，经济实力赶超传统的欧洲国家。

这些都是粗略的估计，今天我们预报的情形未必都能悉数出现，但基本要点不会变：世界经济乃至大国力量的天平变化之频繁，将超过 19 世纪 90 年代以来的任何时期，如果联合国还停留在 1945 年的陈旧框架中故步自封，它将显得越来越落伍，并日益变得不合时宜。有些政府和议会拒绝针对联合国改革的合理化建议，它们应该认识到自己正在将这个世界组织推入一个和现实不相关的境地。它们可能还会体面地停止对联合国的攻击，不再斥责其为无能的傀儡，因为导致这一结果的正是它们自己。

第二个迫切需要联合国进行改革的新情况是：人类面临着全球性的各种生存压力。这些压力是这个星球上大部分有文化的人都心知肚明的，可宣扬它们的却只不过是那些被保守杂志征募过来写些伪科学的“否定性”文章的怪人。现在几乎所有的环境和大气数据都显示我们正面临着严重的生态压力，特别是全球变暖已成为不争的事实。瑞士整个阿尔卑斯山的冰川正在消融，南极洲的冰原正一点点融入大海，人们怎会毫无察觉呢？与此密切相关的是亚洲的工业化，主要是中国、印度、印尼、巴基斯坦等国的政府为提高其国民生活水平的需要所驱使——要创造满足 30 亿人的财富怎么可能不大大破坏地球呢？也许我们即使群策群力也解决不了这个危急的问题，不过可以确定的是，这一问题不是哪一个国家可以单独解决的。这一挑战是国际性的，也应该用国际手段解决。

另一个相关的新现象是国际恐怖主义，同理，这一问题也只能用国际手段解决。我们可以不将国际恐怖主义视为人类最大的危险（死于艾滋病的人的数量可能远在其之上），但我们必须承认，世界上没有一个国家或社会，能够彻底免遭恐怖主义肆意的野蛮袭击。而恐怖主义的问题也不是某一个国家单靠自己的力量就能解决的，不论这个国家有多么强大。这就需要一致的国际行动，通过联合警察、共享情报、摧毁恐怖组织以及对窝藏恐怖分子的政权施加重压等方式来实现。目前取得彻底的胜利似乎尚不可能，总会有某些疯狂的恐怖组织成为漏网之鱼，他们满怀怨恨，不断提出让人无法接受的过分要求；但是，将它们的活动减少到最低限度，应该成为联合国所有成员国的目标，以保障全世界人民安居乐业，远离恐惧，也不用再遭遇太大的麻

烦。要实现这一目标唯有合作。

最后，也许最重要的是，国际社会面临着一大难题，那就是如何对待失败国家，停止其国内的种族屠杀、饥荒以及其他灾难，在这些国家重建合理主权。波斯尼亚、西非、索马里、阿富汗以及其他许多地区的事例已经表明，要完成这个任务绝非易事。大多数情况下，它都需要我们付出多年的努力，而且会遇到许多挫折。然而，处理失败国家的问题是不可避免的，因为人们恰恰是在这里目睹惨绝人寰的暴力、对妇女儿童权益的侵犯、环境的恶化等现象，而且，这里还常常是恐怖分子的巢穴。

所有这些，对这个1945年的世界组织体系来说都是极大的挑战。按照权力政治的观点来说，印度和巴西不断增强的经济与战略影响力，对于过去60年中安理会五个拥有否决权的永久成员一直掌握着的控制权势必形成一种挑战。联合国创立者有一条约定俗成的规矩，那就是大国一定要以某种方式接受（如果是消极的）一些特权，以免它们像20世纪二三十年代时那样离开这一国际组织或成为其阻碍。有观点认为印度的国内生产总值在未来的十年左右会超过英国和法国，这一说法很难否认。但可以确定的是，前面所描述的这些国际剧变，对于1945年建立的这个以国家为中心的机构来说是更为严峻的考验。这仅仅是因为这些变化完全出乎布雷顿森林、敦巴顿橡树园、雅尔塔和旧金山等会议中聚集的政治家们的设想和预料。那年头人们无暇考虑诸如国际恐怖主义、全球变暖或者失败国家之类的问题，现在，这些问题却开始占据舞台的中心了。这就留给这个国际组织一个根本性的问题，一个其成员国几十年来一直逃避的问题：怎样才能使“旧”联合国顺应“新”的国际形势，以便使其更有效地应对今天和明天的重大问题呢？

在设法解决这些问题之前，首先让我们更好地理解一下“联合国改革”这个非常重要的词，人们在使用这个词时，其真正的意思是什么？如果仔细研究一下各种不同的“改革”提议的话，你会清楚地发现这个词是以三种不同的方式被运用的，或者说是应用在三种不同的层面的，了解了这一点，就能解决许多疑惑。

第一种可以称之为“清扫马厩”法，其实质在于：打散并重组系统，缩减重叠的机构，解雇所有住在日内瓦湖沿岸的那些薪酬丰厚的国际官僚，以减少纳税人（特别是美国人）的开销。实际上，在挑剔的美国国会议员的要求及主张改革的联合国资深官员的响应驱使之下，许多措施在过去几十年中已经付诸行动了。很明显，这种方法是消极的。它涉及缩减联合国的规模，却无疑没有赋予其更多的力量。这种思想流派指出了联合国当前体系不可否

认的弱点——低效，然而从根本上说，它对国际管理及其对单方面行动可能造成的威慑力是持怀疑态度的。

第二种方法可以说是另一个极端，有人呼吁进行彻底的改革，这种改革可能会带来联合国体制的大变化——对宪章本身的更改。这种呼声早些年就已经受到关注，它要求大会产生2/3以上的同意票，同时经五个常任理事国认可（或者至少不否决），方能通过一项决议。这样的改革是那些激进的国际主义者以及一些抱负远大的政府所迫切要求的，这样的措施通常也确实非常大胆。例如，福特基金—耶鲁大学1995年报告中建议扩充安理会（使其常任理事国的成员多于五个），减少否决权的使用（仅用于事关战争与和平的紧急问题），取消联合国经济及社会理事会（代之以一个更强大有效的经济理事会及其兄弟组织社会理事会）。其他报告，比如最近的威胁问题高层研究小组报告——《挑战与改变》，建议废除托管委员会。还有的主张降低布雷顿森林协会的独立性，即要求它们向大会报告。所有这些都意味着力量和特权的重大变化，这些建议中的任意一条都已引起激烈的争论，并将继续制造争论。问题在于，任何一个这样的措施，其成功的可能性究竟有多大?

第三种方法是相对中庸的。它不希望对联合国进行缩减；相反，它试图设法提高其权力和效率，从而提高其在政府和公众心目中的地位。然而，鉴于修改宪章这种改革方式可能遇到各种政治和体制上的障碍，第三种方法寻求的是以一套渐进的、务实的措施对联合国进行改革——如果这些改良措施能够取得成功的话，那么它们也许就能够为随后的重大结构调整提供保障，当然，这个希望是更加遥远的。这一思想流派中有一些成员主张修订宪章，但他们声称自己的修改提议是合理适度的，所以任何政府都不应对此感到恐慌。这些观点（笔者也持此种观点）并没有表现出足够的革命性与斗争性，所以令彻底改革派感到失望；同时，由于这些举措可能会使联合国有所改观，所以又令“清扫马厩”派感到不安。所有对联合国改革的研究都表明，前路并非坦途，布满荆棘和坎坷。要越过这些障碍绝非易事。

重中之重的安理会改革

只要有改革联合国的呼声，人们几乎都会提到安理会成员资格及权力的问题。从对这个问题的讨论中，不同的联合国改革方案的“深度”及其各自的实用性显而易见。关于这个问题我们可以看到三种不同的论点（那种要求

任何成员国都不应有特权的不切实际的主张我们暂且不论)。第一种是维持现状。1945 年的当然不是完美的，如果今天的 191 个成员国打算建立一个新组织的话，肯定不会如此安排。但是在那个年代，要通过一个大规模的宪章修订案简直比登天还难。所有要求改变（即增加）安理会成员数的提议都将使其变得更加臃肿，从而降低其工作效能。而且这个问题太具争议，也容易造成矛盾，这样的争论只会导致一个结果，就是恶化许多国家间的外交关系。我们还是不要捅这个马蜂窝为好。有人认为，每个安理会常任理事国中都有相当一部分的政客和官员，私下是倾向于这种保守思想的，即使他们经常在公开声明中表示，他们非常乐意考虑增加安理会常任理事国。

前几页中我们已经说明了反对（安理会）停滞不前的观点，即世界大国势力的变化重组会令目前这种唯我独尊的特权安排显得越来越不合时宜，也越来越不受尊重。五个常任理事国的垄断地位也许还能保持 10 年，甚至 20 年；但实质的问题是什么？如果国际力量这一基础在变，上层建筑不可能不受影响。正因如此，许多寻求坐上最高会议桌的政府（联合国外交官常常冠之以“野心家”、“竞争者”或“妄求者”的永久否决权持有国)，以及许多新近出现的著名的安理会改革问题国际委员会和讨论小组，都努力争取大改宪章。一般来说，他们都希望安理会扩大至 15 到 23、25 个成员的规模，但是全面扩大规模通常既包括增加持有永久否决权的成员国，也包括增加更多非永久性的、轮流变动的成员。在可升级的候选国中，通过初审票数最多的是日本和德国（它们分别是联合国预算第二大和第三大贡献国)，同时还有一些正在崛起的第三世界轴心国——印度、巴西和南非。有时这种计划还会伴随一种观点，即只给欧盟一个永久席位并由其成员国轮流占有。于是，有人认为，这样改革后的安理会将使联合国重拾其正在逐渐丧失的合理性及他人的尊重。

这就引出一系列的问题。中国会愿意将否决权授予印度吗？或者更明确的是，将否决权交给日本会获得中国同意吗？这值得怀疑。法国和英国会同意交出自己国家的席位吗？这更不太可能。欧盟成员国无论大小，轮流拥有安理会席位，这样有可能使安理会的审议在政策上保持连贯和一致吗？比如先是丹麦在位六个月，然后又轮到希腊，欧洲大国在接下来的三年左右都不能获得安理会席位，这会是怎样的情形？俄罗斯会同意日本的否决吗？呃……这实在是让人无法回答。当德国被提名为竞争领先者时，意大利政府强烈反对。如果提升印度为常任理事国，巴基斯坦，也许还包括其他一些伊斯兰国家会对这种方案特别不满。日本的邻国（中国就不用说了）对东京的

主张毫无热情。在拉丁美洲，认为巴西是这个地区“天然”代表的假说遭到了墨西哥和阿根廷的坚决否认；在非洲，认为南非联邦毫无疑问是首选的观点遭到尼日利亚和埃及的反驳（埃及政府还追加了一条：没有一个阿拉伯国家拥有永久席位）。然后还有来自较小成员国的反对，它们不希望这个特权“俱乐部”再扩大了，五个大国拥有否决权已经够糟的了。

这种区域内的妒忌情绪，在其他一些具有一定说服力的质疑观点中也提到了，或者说也被表达了。在只有五个国家可以阻止共同行动的情况下，安理会要在战争与和平问题上达成一致也常常十分困难。如此论推，如果有十个国家有权合法地插手制止的话，安理会未来要在那些有争议的危机中进行授权并作出决议，更是难上加难了！拥有否决权的政府数量越多，能全数通过的维和行动和（特别是）强制执行和平行动的数量就会越少。难道这就是改革者想要的结果？

政治竞争与实际忧患的结合，致使一些学者在安理会改革问题上寻求一种中间道路。这样的提议作为一种折中方案，局外人看来显得晦涩而神秘，甚至内部的行家也需要仔细解读方解其意。比如，最近的 2004 ~ 2005 年高级研究小组提出了一整套供选提案，其中的一条建议：不要扰乱五大常任理事国的特权，否则将一事无成；将安理会成员国数量从 15 个增至 24 个；按区域分配 19 个轮值成员国席位（非洲总共五个，欧洲数量较少，因其已占三个常任理事国席位，等等）；最后，设立六个新的常任（但不拥有否决权的）理事国席位，或者设立八个四年一换的成员席位，以区域为基础，再设立一些两年期的成员席位。这明显是在试图摆平这个圈子或几个圈子：既避免了激怒五大常任理事国，又回应了全面扩大安理会的需求，还给一些地区大国提供了特殊位置，这样就使安理会成员席位分为三个等级。联合国大会一直望眼欲穿地盼着多少有些变化，所以其大多数会员将来可能都会投票赞成这样的提议；至于五大常任理事国，则可能因其特权受到了保护而不表示反对。但这样的配置将十分臃肿，就像 1910 年左右的飞行器设计那样。

有一些更简单、更巧妙的办法，可以使安理会更具有代表性——如果承认某些非常任理事国的确“特殊”，而且极有可能成为地位获准提升的候选者，还可以打破僵局。第一种方法是修正《联合国宪章》，但仅限于将轮值成员国席位的数量由现在的 10 个增加到 18 或 19 个，从而实现安理会 40 多年来数量规模上的一次大增长。其中没有关于四年制成员席位和两年制成员席位的限制条件，只是单纯地增加了轮值成员国席位的数量，让更多的成员国有机会在安理会中出现。第二，修改（第二十三条第二款）关于非常任理事国任期两年、

到期必须离任的限定。旧的规定有其优点（让所有国家都有轮流上任的机会），可老实说，如果一个国家——比如新加坡、德国——在过去在任的两年内为安理会作出了重大贡献，并且其友邦和邻国都支持其连任，那么为什么不能成人之美呢？然后，让我们满怀信心的拭目以待，看看这两条丝毫没有威胁性的修正方案几年之后效果如何吧！比如说：如果南非两次或者三次重新当选为会员国，那么认为它可能成为常任理事国，继而拥有否决权的观点，对五大常任理事国和其他人来说将渐渐变得不那么奇怪了。

这些折中的建议各有其重点和细节，但这些都不重要，重要的是它们的共同之处：都是一种破冰的尝试。在尊重安理会成员资格的前提下，仅仅对《联合国宪章》作一些修改，这样做的方向是正确的，这一步将成为一个成功的先例。虽然不是那么迅速，也不具备极强的决定性，但也许正好符合了我们这个不断变化的世界吧！不过，任何认真的、经过深思的努力，只要目的都是为了防止联合国这艘大船在前方触礁沉没，那么就应该得到支持。

安理会五大常任理事国可以永久拥有其席位，这是它们的第一个与众不同之处。第二个特殊待遇就是拥有否决权，这一点虽然与第一点密切相关，但却是另一回事。毕竟，理论上我们是可以让一些大国一直拥有安理会席位却始终没有否决权的。不过，这种情况确实是纯粹从理论上说的。于是，有人建议将来安理会扩大规模的时候，一些有实力的国家（如通常人们列出的德国、印度等等）可以拥有永久席位，但没有否决权；而五大常任理事国则继续保持 1945 年体系赋予它们的权利。很明显，这样做肯定会将系统内部分为三级，那些野心最大的国家肯定会强烈反对（然而它们中的一部分非常渴望永久席位，所以可能态度会比较缓和）。另外大部分可能沦落到这个三级系统最底层的国家当然也不会赞成这种做法。还有一种更厉害、更有创意的主张是，必须有两个常任理事国使用否决权才能阻止安理会的决议，这样一来，将安理会常任理事国由五个增加到十个就显得十分有必要了，当然这也是从理论上来说的。但是，要让敏感的华盛顿政府和北京政府，或者莫斯科政府和巴黎政府作出这样的让步，显然是极不可能的。

因此，与各种试图修改神圣的否决权的方案相比，适当调整安理会规模的提议似乎更有可能获得广泛的支持——或者说更不容易激起反对意见。也许，在目前这种紧张的形势下，最好的做法是：联合国大会要求安理会五大常任理事国同意不到万不得已不使用否决权的原则，即只在直接影响国家安全利益的战争与和平问题的决策上使用否决权——当然，这正是联合国创建者所设想的。不过，这一要求能否被接受就不得而知了，比如，在投票决定

某个受到一大批国家支持的候选人接任下一届秘书长时。仅这一条，对五大常任理事国中的某些非常敏感的成员来说也是很难接受的。人们只能希望那五个享受着非凡特权的国家能够认识到它们应该多么谨慎地使用这一特权，认识到滥用否决权对联合国和它们自己会造成多么沉重的打击。说实话，1945 年为安理会设立了这样一个难以撼动的结构，其代价是相当昂贵的。

维和行动的历史教训

鉴于修改宪章有如此之多的困难，一些改革组织已经开始考虑另外一些方法，使联合国的安全机构更加有效。这些方法都是渐进的，虽然不乏争议和论战，但它们与第三章中提到的维和问题以及开战问题直接相关，并且直至今日仍能继续激发人们的热情。对维和及和平执行问题的观点分成了两个截然相反的派别：一派认为联合国做得太多，另一派却抗议其无所作为。因此，未来的改进风险重重，就像一个舰队要穿行雷区一样。实质上，所有论述（甚至包括那些否定的论述）都集中在一个焦点上，即如何提高国际社会的能力，使之更好地处理人类的灾祸、文明的冲突以及联合国会员国严重衰落或崩溃的问题。而且，讨论更关注的是 1945 年人们担忧的一个国家袭击别国的问题，而不是今天我们眼中的内战、越境侵犯等危及国家主权的新事件。

这种务实的改革议程的一个例子就是推动在威胁迫近时的情报交换。20 世纪 90 年代的大量爆炸危机使我们得到了一个教训，那就是国际组织需要一个更好的系统来收集、分析面临灾祸时的相关数据。当然，关于动乱地区、泛滥的饥荒以及不断升级的种族冲突等等问题，其本地的信息来源还是很多的。诸如非政府组织、人权组织、遍布各地的教会组织以及路透社、美联社等新闻机构的记者等等。所有这些信息来源都是电子网络化的。所以，真正的问题在于：通过怎样的平台来收集、分析这些信息，以便为联合国秘书长提供简报，让他警告安理会提防某个成员国内部或更大范围内产生情况恶化的危机。唯一可行的答案是，应该在维和行动部内或独立其之外设立一个联合国中央情报局。多疑的新保守派可能会对联合国拥有自己的中央情报局心怀抱怨，神经敏感的强权国则肯定会抗议共同收集它们领土范围内的有关暴行信息，并声明这种行为是对它们国家主权的侵犯。但是所有发出此类呼声的人都被认为是自私的阻碍者，因此这些呼声都应当不予考虑。需求是十分巨大的，并且在该领域中已经开展的活动，在未来如果需要更多资源的

话，那么都应该设法满足。

虽然这一思想表述了一个国家衰落所带来的挑战，但是其中对联合国应对危机时应表现出更好协调能力的要求，则显得更为紧迫一些。最为理想的就是在形势刚开始恶化的时候就阻止这一趋势的继续发展，但是世界组织往往都受政治因素的制约（一些会员国对过早介入事态的做法持怀疑态度），还有一个事实就是联合国在其他地方已经在面对很多问题了。因此，不管如何强化联合国“先发制人”的战略，国际社会对国家内战和社会瓦解问题的“反应”能力都依旧需要许多改善。从实际上说，所有构成成分都已经得到了明确的定义：联合国蓝盔部队（或者其他被委任的军事力量）提供物质上的安全；专门团体负责帮助训练（再训练）当地的警察、法官和管理者；世界银行和联合国开发计划署，与联合国地区银行一起，负责提供经济上的优先权和社会的恢复；有经验的选举监督；记录与国际非政府组织的合作；还有许多其他事情。通常最缺乏的就是政治意愿，以及一个能够协调多方面努力的领导团体。联合国在国家重建方面并没有照搬一个固定的模式，世界组织及其下设机构从实践中获取了大量的第一手资料，在未来进行援助的努力中需要给其以动力才能够发挥作用。当然，如果没有一个协调的中心以及安理会的积极参与的话，这一切可能会再次成为空想。

过去 15 年中开展过的维和行动给了我们进一步的教训，即通常来说每次对崩溃国家重建设想的时间都过于短暂了；这些行动所做的一切就是派遣一支武装力量击败那些“坏家伙”，然后就开始着手让居民展开重建与民主选举，而自己就逐渐开始慢慢地退出这个舞台，然后就又再次获得一个成功的评价。其中形势发生倒退的案例（海地、东帝汶、柬埔寨、西非）也是很多的，最近很有可能出现类似的倒退情况（阿富汗、伊拉克）。许多新兴的政权通常都十分脆弱、党派性质浓烈并且几乎不听取反对派的意见，或者说是根本不听取任何批评者和对手的话。种族和信仰的区别再一次浮出了水面。资助和技术援助的总量永远是不够的。当外国军队回国之后，许多非政府组织（通常是去往了另外一个危机的发生地）和大部分世界媒体也同样撤离了这一地区。这里的需要很明确，就是一个更好的“病后护理”或是“售后服务”，这些对于部分重建国家而言可能都是很难获得的，因为别的地区又出现了内战和屠杀，这些都牵制了国际组织的精力，当然除非是这个国家又再次旧病复发。当这种情况出现的时候，一般都不太可能再次吸引较富裕国家的帮助，他们更倾向于提出这样的问题：“但是我认为，我们已经处理好了（比如说）海地发生的问题了。”

建立联合国军队的设想

对于大多数人民来说，一次中等水平的改革是有意义的。政府和机构们肯定将会对过程和优先权进行争论，但是谁都不会怀疑建立一个预警系统是一件好事情。可是，更具争议的是——如何赋予联合国以更多的可用物质资源（即军队），使其在面对灾难或屠杀事件时能够更快地采取更具有决定性的行动——关于这个问题大家有着各种各样的想法。在这个问题上产生的实际争论也是无可辩驳的。近年来国际社会与安理会还是遭受了不少失败的，尤其是在及时派遣一支武装力量进入问题区域以阻止流血事件（卢旺达事件就是一个最糟糕的例子）的方面，这就促使了更多绝望者的产生并引发了更多新想法的出现。

正如我们所见，真正的问题就在于，当安理会看起来更愿意委托进行大量的维和与和平执行行动的时候，它将这些都交给秘书长去做了，自己却袖手旁观，任务就这样交给会员国并要求它们贡献出自己的部队。有关的政府都要就此事与本国的议会进行商议，还要听取本国军方的意见（许多国家的部队都不具备远距离执行任务的能力），因此整个反应的过程是十分缓慢的。联合国能不能拥有自己的常设军事力量呢——这些部队按照相同的标准进行装备和训练，并且被部署在全球挑选出来的各个基地中，一旦安理会授权行动，这些军队就可以迅速地进入问题地区。不管这些部队是单独招募的，还是会员国招募的，他们都将带上蓝色的钢盔。主要的问题将是这些士兵是否能够发挥作用。开销摆在考虑事项的第二位，最可能出现的结果就是，这一安排将能够节省开销。

我们可以粗略的将会员国分为几类：一类是那些没有能力作出贡献的（通常就是失败国家自己或是过穷或过小的国家）；一类是不愿意进行援助的国家；还有一类就是在理论上愿意作出贡献，但是长时间这样做已经产生了一些倦怠的国家。其中最值得表扬的可能就是加拿大作出的贡献，该国就此问题进行了仔细的研究，并随后建立了一支预备队（在新不伦瑞克省省会弗雷德里克顿），这支部队建立的目的，就是要在政府同意秘书长在贡献军队方面的要求的第一时间，将部队派遣出去。这绝对是一个聪明的方法，但是这只不过是冬天里的一点绿色，并不能代表全体。在未来的日子里，其他国家是否会效仿加拿大的举措还是一个未知数，虽然不乏军事力量强于加拿大

的国家，但是联合国能够指派的部队总数也不过就是10万人（包括专门训练的警察）而已。这一点绝对可以说是一种退步。

一些美国政治家的妄想症，是联合国军队建立的另外一块绊脚石。任何有关《联合国宪章》第六章和第七章内容的行动，通常都会遭到美国的否决，它认为世界组织应当保持弱势以避免威胁国家的主权，这些美国政治家警告说建立任何形式的联合国部队都会被当做是一种敌对的行为。对于国会而言，这确实是一个严重的威胁。所以这一提议被搁置了，至少在短期内这种情况还不会有所改变。当然未来的某个时候，这个提议必将重新受到他们的重视。

重振军事参谋团的障碍

无论配置在各种行动中的军事力量的种类和合法性如何，联合国都起到了管理的作用，并且也将一直保持自身的主动性，但是很明显的是，在行动中需要一个专业的军事组织来掌控全盘。在派遣部队之前要做的准备工作有：建立一个情报系统以对当地的情况进行了解，创建一条有效率的任务链，确保后勤供给畅通，确定武装在当地的作用，这些都是受过多年训练的专业人员才能完成的任务。这些对行动是否能够在当地取得成功至关重要，此外还需要更为全面（并且进行比较）的监督，因此一些负责的主要机关都要对全盘进行监控，并向秘书长和安理会进行报告，这也就使联合国军事参谋团再次出现在人们的视线中。这让人们想起联合国军事参谋团依旧存在，尽管是在一个在冷战前期由于意见不合而濒临灭亡的国家中。然而，任何人只要仔细地阅读了《联合国宪章》第四十七条，那么如果他说出这一问题是很容易解决的言语还是可以被原谅的，宪章的第四十七条是这样说的："兹设立军事参谋团，以便对于安全理事会维持国际和平及安全之军事需要问题。"这个必不可少的团体已经有了，不过是进入了休眠而已。可是为什么不使其复苏呢？

复苏的想法目前面临着三大路障。第一个就是传统上对联合国维和任务作出贡献的国家（斯堪的纳维亚地区国家、荷兰、拉丁美洲国家、旧英联邦国家）不愿意自己的武装力量受到超级大国的指挥与部署，因为它们唯恐这样会使超级大国获得比现在更大的特权。第二个就是：军事参谋团的复苏，让人感觉五个常任理事国可能会按照它们自己国家的利益来对事件施加影

响，而不是实现维和任务的目的；而且这样的话，宪章本身对七十七国集团国家的实际限制会越来越大。宪章对军事参谋团的叙述（第四十七条第二款），只能提醒印度、巴西和其他会员国的二流地位，尽管这些国家在维和行动的历史上做得比其他发展中国家或是发达国家要更好。

第三个阻碍来自发达国家的海陆空三军，当然最主要的就是美国的军队。美国人在联合参谋机构安排的问题上从来没有表现出什么积极性，因为这意味着美国的军队可能要服从一个外国指挥官的命令，而美国的战争目标可能还要因为同盟国的要求而进行妥协；军事参谋团在第二次世界大战的罗斯福和马歇尔时代达到了一个（中等的）高点，但是自那以后就开始走下坡路了。两次对伊拉克的战争更是加深了五角大楼的偏见：如果没有层层商议和决议阻碍的话，那么自己就可以更快地作出更具决定性的举措。维和行动已经够糟糕的了，要向联合国司令部进行报告则更是一个讨厌的事情。从一个严格的军事观点来看，美国这种注重效率的想法是站得住脚的，并且料想五个常任理事国中其余几个国家的国防部长也会持有相似的（虽然没有像美国那样进行强烈的表达）看法。

很明显，一项类似最近在伊拉克发生的大规模军事行动，绝对不会是由一个设立在纽约的办公室进行管理的。但是这一结论并没有帮助安理会和秘书处解决问题——在大量小规模并且无持续性的维和行动中，或是在监督准备工作和部队协调措施中，世界组织如何能够更好地履行自己的职责。如果军事参谋团的复兴在政治上就没有可能性，并且世界第一强权国阻碍任何建立联合国常备军队的尝试的话，那么现在与未来发生的紧急事件又如何能够进行集中处理呢？较大的国家与更有能力的会员国（这里免去了极小的国家和贫困国家）都曾对宪章进行过庄重的宣誓，它们发誓（第一条）："采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏。"可这些国家又如何能够将此誓言实现呢？

很明显，五大国的回答是让人绝望的，还有那些有能力向国际付出而非索取的国家也是这样，它们应当履行自己在法律上承诺的在国际组织内承担的责任。但是等到这些全成为现实，强国开始履行自己法定的责任，人们就会发现采取的这些措施远远达不到理想的程度。正如在第三章中讲到的，这可能是对并不发生在自己国内的国际危机能够作出的最好方式了。如我们所见，20 世纪 90 年代早期，人们本能地建立起一个维和的样板（比如在《和平议程》中），可是期望这样一个样板就能够适用于所有案例恐怕也过于苛求了——东帝汶的情况就与马其顿有所不同。所以在过去的 15 年中，人们

共同所做的就是对千篇一律的行动发出警告。他们建议使用不同的手段、联合体和机构来应对不同的危机，而不是使用万金油策略。有人不禁猜测——曾经表现务实的五个常任理事国已经私下采纳了这一策略。

维和形式的多样化

比如说在当前这个伤痕累累的世界中，维和的形式已经开始考虑这种部署办法了：

· 传统的联合国“蓝盔”行动依旧在开展，其中大部分都长期存在，通常行动在促成停火后，都会在冲突双方中间占据一块狭长地带，维和者需要完全的公正，而之前交战的双方须同意不跨过临时停火线。如果联合国谈判代表无法促成一个最终的政治决议的话，那么蓝盔部队就会继续留守在这片狭长地带中，就比如说在克什米尔地区（联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组）、塞浦路斯（联合国驻塞浦路斯维和部队）和黎巴嫩（联合国驻黎巴嫩临时部队）。蓝盔部队通常都是来自距事发地很远的国家，并且这些国家是没有被卷入事件中的，通常这些行动都是受维和行动部监督的，其实也就是受安理会本身监督。此类维和方式是许多中型国家以及中立国家喜爱的方式，它们认为这样做更加贴近《联合国宪章》本身的意图。在这类行动中，大国作出的贡献是很少的，这也就意味着这些被派遣去执行任务的联合国部队的实力是有限的；但是这并不是一个主要的问题，因为也没有人指望这些部队去进行什么战斗。

· 还有一种是地区内进行维和的努力，其中包括受到安理会批准（在宪章第五十二条和第五十四条中可以找到很好的解释）的邻国，它们联合起来尝试重建和平，并改变那个与自己同属一个地区的陷入困境或是崩溃了的国家。比如说西非国家经济共同体在西非改善利比里亚、几内亚和塞拉利昂边境相关事宜的行动。

· 越来越多的维和任务采取了“出租”的手段，尤其是将和平执行的任务委托给地区性防卫组织，这也同样被解释为是在宪章规定范围之内的；但是这样做引起的争议就更多了，因为其中包括了五个常任理事国中的成员所采取的大规模行动，而其本质上是不需要维和行动部授予任何权限的。其中最为突出的就是北约在巴尔干地区和阿富汗开展的和平执行任务，行动中包括了强大的资源充足的军队，当然也得到了五角大楼的大力支持。

·还有就是一个单独国家负责展开行动以结束屠杀、种族间杀戮和政治崩溃，并且此类行动都是得到安理会同意的。但是“领导国家”通常都会包办所有执行任务，还佯装成一个国际企业以获取其他国家小规模的部队和警察贡献，尤其是那些在事发地区的国家。澳大利亚领导镇压东帝汶动乱，英国在塞拉利昂展开的行动就是此类行动的范例，而在未来此类行动可能还会反复出现。

在类似于阿富汗这样的地方可能会出现一种情况，那就是各种形式的行动会同时运作——无疑，虽然这些行动落在笔头上可以形容为缺乏协调，但是在实际操作中也还表现得不那么糟糕。从这一点上来看仿佛是出现了一个很大的转变：人们不再坚持对维和与和平执行行动使用统一的方法了，而是根据每个事件不同的特性因地制宜。目前来看，这种方法可能是最为有效的，当然对于世界组织而言，它并没有期望能够在常任理事国中的美国和中国的掌控区域内，获取过多的授权与控制。所有危机都要提交安理会审议，这是宪章所要求的，但是情势是能够影响所做应对的——这里的情势是指在危机发生地和安理会本身内部的。授权一个区域作出应对，或者是授权一个国家领导的地位，或者是将任务委托给一个像北约这样的组织，又或者是选择不采取任何行动，这些都是联合国在面对危机时可用的选项。

对于那些努力使联合国在维和中的作用增强与一致的人而言，这些特别的政策都是带有失败意味的。如果每一个事件都被单独看待的话，也就意味着需要单独进行协调，这样就会加大标准资源准备与训练多国部队的难度——如果会员国同意为多国部队提供士兵，但是却不同意特殊行动的话，那么受到影响的部队又如何能够出发呢？这也许就意味着给本身就已经应接不暇的秘书长办公室官员以及安理会本身带来了更多工作，也就明显加大了出现矛盾与双重标准的可能。如果有人认为库尔德人的命运要比乍得居民重要，那可能正体现出区分对待本身就是一种灾难。当五个常任理事国在开展一些政治性更强的行动时（比如说在阿富汗和伊拉克），那么维和行动部就可以处理一些较小的事件了。尽管这种灵活性很强的应对策略有其有利的一面，但是这也加强了拥有否决权的国家的地位，使它们能够决定国际组织将开展多少行动。虽然这并不是一个令人开心的结果，但是与危难地区的无人问津相比，这依旧不失为一条出路。无论如何，各种各样的联合国维和行动虽然都经过了妥协并且也有所受限，可这总比不采取任何行动要好得多。

寻求新的维和领头人

最终，不管维和与和平执行行动的定义和范围是否能够得到安理会的授权，有一点很明确就是——注意力应更多地放在“过渡”时期和“复苏”时期的动态变化上（这一点在早期也被提起过，但是需要不断地重复指出）。对于国际组织的名誉而言，这个舞台可以说是至关重要的，同样重要的还有接受处理的国家长期的恢复工作。驱赶塞拉利昂的暴徒和颠覆萨达姆·侯赛因独裁政权是同一类事情，但是要对一个国家长期的恢复进行规划则是完全不同的另一件事情。当认识到每一次危机都将包含不同的元素和障碍的时候，我们应当按照一个共同的程序进行，尽管大多数情况下都需要进行解释。比如说，何时联合国维和行动才不再属于安理会管辖的范围，而转为由其他团体来负责呢？通常在长期的重建工作中，哪个机构应该成为领头人呢？在这里，世界银行可以算得上是一个候选人，因为其拥有极为雄厚的相关资源（与影响），并且其还有着草拟“国际计划”的经验。但是可能在每一个失败国家中，都要设立一个专门协调的办公室，因为即使是最大的机构也无法全部处理如此错综复杂的事务。毕竟，从联合国在国际安全方面军事框架的转变，到在刚果推行的常规政策，谁又能对所有的一切进行管理呢？在与当地领导人和团体合作计划并实施选举、制定法律并创建公民社会的时候，谁应当在其中负责呢？还有，这项任务何时算是结束呢？

当然，对这个问题的回答也可以说点“漂亮话”：为什么不回到宪章里面去找答案，并赋予作为其主要机构的托管理事会以新的生命呢？我们可以回想起其公开宣布的目的是要在出现问题的地方“推进政治、经济、社会和教育的进步”，并按照人民的意愿（第七十六条）协助“它们向自治发展”。宽泛地说，这不管是在现在还是未来，都对联合国帮助失败国家恢复它们的独立和主权有所帮助；还有，毕竟托管委员会及其专门国家行政部门不管在过去还是现在，都要就“战略性”事务向安理会进行报告，并且还要向大会报告一切事务。这也就包括了对其身负重责的担忧。

这个想法不能得以运作的原因是——只要提到这个理事会，那些在1945年还未独立的国家就会感到愤怒，而这些国家至今对任何有关西方殖民主义和西方国家施恩于人的蛛丝马迹都十分敏感。所以，要复兴托管理事会在政治上就没有可能性。事实上，如果未来能够通过增加或者删除一些宪章附加

条款废除这个具有时代性错误的章节（第十二章和第十三章，包括第七十五条到第九十一条）的话，应该是比较合适的；这也将大大地缩减整个宪章的篇幅。但是这些试图废除这一部分内容的人，有责任解释我们如何能够找到一个更好的机制，以帮助破损的社会恢复它们的统治并向稳定、繁荣和民主迈进。发展中国家肯定会对我们现在这个既不平衡也不公正的全球体系有着很多批评。但是，即使是在联合国和平执行任务已经将腐败政权清除掉之后，依旧有数以百万计的民众面临着贫困、种族屠杀或是其他侵犯人权的行为，此时又如何让人死守不能干涉国家内部事务的戒律呢？我们需要作出更为积极的应对，尤其对于软弱的经济及社会理事会来说更是这样。

有证据表明，在任何特别的国家中，当维和与和平执行行动接近尾声之时，通常援助穷困社会的责任就会从联合国“强权”机构的肩膀上，转移到那些致力于重建与长期援助的平民参与者身上。这一转移至少要有两个步骤。第一步就是安理会在大会中与对事件感兴趣的（即该区域的）国家进行商议后，赋予秘书长权力以指派一个国家（一个足以胜任的办公室）进行协调，并通知联合国内所有团体与其进行配合，以实现修复崩溃国家的主权，并提高其国内生活质量的较大目标。这也就意味着，这并不是联合国团体独自的努力，而是专家管理、独立机构资源、布雷顿森林机构以及其他一些并未经过登记的非政府组织的共同努力。当然，此类协调重建是尝试性的，但是有一点很明确，那就是安理会坚定的（如果距离事发地很远）委任，使国家重建计划获得了最大限度上的权力和合法性。

其次，更新奇的主张是让联合国大会磋商社会崩溃后重建的问题。正如许多观察员评论，安理会的工作与一直保持关注并进行潜在贡献的大会所做的工作是有分别的，通常这些分别都被人不怀善意地夸大了。有关联合安理会—大会合作的想法已经存在了，即设立一个工作组，处理有关武器系统是大是小的军备控制事务。此外，为使大会能够在重建过程中投入更多，而要求进行一些新形式制裁（不需要宪章的修正）的呼声更加强烈，因为在转变的过程中，军事安全范围内的任务的执行越来越多地成了平民行为，而由那些无能力进行大规模战争的非常任理事国成员来接手重建和训练的工作，可能也更合理一些。最近的一个报告（来自高级小组讨论）建议建立一个全新的并且强大的和平建设委员会，如果一个国家将要崩溃，那么这个委员会将可以包揽从预见（并防止）国家即将崩溃，到协调重建之间的所有工作。可是从结构上来说，这类活动并不仅仅使联合国显得更加合理，而且同样显示出安理会在许多会员国最感兴趣的问题上，不会排斥大会的存在。

社会经济领域的挑战

这些旨在改善我们维和与和平执行策略制定的建议，可以列出一个内容极其丰富的清单。但是其中没有一个提议是具有确定性的；那些试图在这些分析中搜寻一个“热点”主题的记者，将会满怀失望地离去。任何有助于处理同样复杂的世界社会经济正义问题的主张，也是一样的情况。正如我们之前所见，宪章本身要求会员国保证自己将“运用国际机构，以促成全球人民经济及社会之进展”，并解决“国际经济、社会、健康等相关问题”——在最有利的情况下是没有小任务的。可是由于目标定得过于雄伟，所以这一领域是大会中大多数国家最为关注的，而这些国家频频对世界组织过于关注安全问题而不是发展问题的情况表示愤怒。

有关推进联合国经济与社会议程的讨论，与有关安理会/否决权问题的讨论有所不同，准确地说就是前者并没有涉及“五个常任理事国对其余国家”的内容（甚至是布雷顿森林机构中的投票安排都强化了特权的存在）。但是这并不意味着这一讨论受到了更少的指责。毕竟，这是有关经济、社会、科技与环境领域的讨论，这些都是世界上变化最快的元素之一。我们的星球不管是在人口、环境、社会还是在地理、政治方面，都与我们的父辈在1945年创造的那个世界不同了。在我们的记忆中，地球的人口已经从20亿（1950年）翻了3倍达到了60亿（2000年），同时各种产品的总量也在其间翻了10倍，即从4万亿美元到40万亿美元，在这种发展形势下，又有什么能够不发生改变呢？

因此，世界经济和国际社会在最近10年中的转型与改变的步伐，比以往历史中任何一个时期都要快。我们表示质疑的一个最大的问题就是——在没人能够有所建树的社会经济领域，联合国组织能够做出什么成果呢？对于1944～1945年的创建者而言，他们是完全有必要建立这个国际团体的，因为世界上有如此多的地区都沉浸在战争结束后的不幸中，并且都急需帮助。如果联合国本身与布雷顿森林机构不能为它们提供帮助的话，那么此类帮助也根本就无从谈起了。如此大规模的机构创建是不得不做的，一方面是要满足当前的需要，另一方面能够表明战争期间那些忽视与孤立主义绝不会再次重演。现在，我们很难再体验当年的那种刚刚开始萌生的乐观主义，以及60年前那些认为一个新的世界秩序即将到来或是已经出现的人们心中的喜悦。

相同的挑战在今天依然存在，只不过是更换了一个形式而已。国际社会在共同推行社会和经济政策方面，存在两个主要的约束。其一就是可怜的、遭到忽视的联合国经济及社会理事会，这并不完全是它一个组织的问题，同样可怜的还有国际货币基金组织与世界银行，它们的合法性全都受到了来自各个方面的质疑。第二个约束是一个更为基本的问题，它来自一个积极趋势：像新加坡、智利这样原来属于第三世界的个体，借助这一国际金融制度使自己得到了长足的发展。像中国与印度这样的巨型国家（它们的人口占世界人口比例的40%）也沿着同样的轨迹在向前发展，所以今天有许多经济学家质疑国际手段是否起到了作用——当然除了像WTO这样加强市场化的组织以外，这也是并不足以为奇的。30年之前，七十七国集团就是一个得到公认的组织了。现在由于新加坡的人均收入达到了莫桑比克的40倍之多，所以这一组织的可靠性也就荡然无存了。同样消失的可能还有共同的经济行为。

这也就表明不管世界组织为经济与社会的更好发展采取何种方法，该方法实施的领域都应该是有选择性的——在那些会员国无力独自发挥影响，却能够通过集体努力进行改善的领域。为了避免国际经济秩序的崩溃，所以首先涉及的就是主要经济区之间金融、货币和贸易的不稳定性；但是在此方面，我们自20世纪30年代到40年代以来只得到了很有限的进展，虽然其间凯恩斯进行了非凡的努力（在这一棘手的领域，他的观察依旧算得上是最为敏锐的）。第二个涉及的就是对世界上最穷困的60个国家的援助与重建，那些国家的情况让人相当绝望，因为它们根本无法依靠自己的力量恢复起来，而在这一问题上联合国开发计划署和世界银行在多年前就已经有所认识了。尤其是预测到较贫困国家中由于患艾滋病的男人、女人以及儿童数量暴增，所以需要国际上给予大量的帮助——当然这样指出一个单一的问题是比较草率的。其三就是需要采取一些手段，以减少人类活动对我们这个世界生态的影响。在我们生活的所有方面，我们必须真正团结在一起，否则我们就会尝到自己种下的苦果。

在政治阻碍下的改革之路

但是阐明问题所在要远比提出解决办法容易，并且对于所有问题的解决来说，来自政治方面的障碍都是最大的。比如拿国际金融和货币的不稳定性

为例。新古典主义经济学家对亚当·史密斯进行附和，并表示经济的繁荣需要良好的管理、财政的稳固以及对多产行业的鼓励，这是一个不错的现象。但是，唉！可惜政客和公众通常都不会这样做。政府使财政失衡，并将自己抵押给了市场。它们人为地控制汇率，以使自己长期获得帮助。它们对经济不可靠与效能低下的方面（农业、重工业、旧官僚机构）进行保护，并因此扼杀了世界的发展。当它们对国外援助进行分配时，很大一部分都不是公开的，而通常都是对国内农业进行补贴并作出军事调动。在这个故事中，撒马利坦会[①]并没起到多少好的作用。

更为明确的是，一个拥有如此巨大的金融和贸易赤字的美国，要依靠亚洲银行来购买它的国债，这正加剧了出现的问题。发展中国家保持着低汇率根本不能帮助解决问题。欧洲国家庄重地签署了有关金融规定的《马斯特里赫特条约》，但是随后又废除了其中一些可能削弱整个体系与它们自己的内容。印度虽然急于加入全球化经济，但是它却一直对自己偏爱的服务行业进行保护，这一举措成了印度推进经济全球化的拖累。正如一些像透明国际组织与人权组织这样的非政府组织最近作出的报告中曝光的——世界各地都出现了腐败政权，而正是这些政权使凯恩斯为公平经济合作与良好管理设立的高级原则不能成为现实。也许，这些政权慢慢会发现自己的荒唐之处。但是截至目前为止，真正的国际合作还很难达成。

但是联合国甩手不再在这一领域进行工作的想法，只能代表理性失败主义和政治空想。无论工作是多么凌乱，联合国都必须对修复工作进行尝试。在该领域有着数十年经验的外交官、公务员和学者都应当指出那些能够改善局面的变动，并严肃认真地履行这一职责——这不仅要体现在组织的想象中，更要体现在效果上。有一点是很重要的，那就是改革的建议不应当是一长串停留在笔头上的名单，而应该是短小精悍能够得以实施的想法。

首先，那些关注经济与社会问题的专门机构，尤其是世界银行和国际货币基金组织，当然也包括其他这样的组织（世界贸易组织、国际劳工组织等），它们都应当认真地从长远的角度考虑一下宪章的第五十七条——自己"应与联合国发生关系"。布雷顿森林机构在1947年提出的建议，仅使用了经济手段用以贯彻，而并没有使用到政治性的主张，所以在一个金融和政治都不稳定的社会里，这些手段全部都遭到了质疑。当然，这也就意味着那些拥有强大经济体系的政府，可以在国际货币基金组织与世界银行的执行委员

① 一个以英国为本部的慈善团体，对处于危机中的民众提供全天候救助。——编者注

会中永久性地占有一席之地，并认真地寻求改变。也许它们需要被提醒——如果全球经济平衡改变这一预言真的成为现实的话，那么在这些组织中，它们的成员地位将会被迅速更改。举个例子：如果中国、印度和巴西的国民生产总值真的超过了日本与欧洲国家，那么这在未来会对执行委员会执行官（由拥有股份最多的那些国家从24个候选名单中选出5个）的政策产生何种影响呢？安理会中的常任理事国席位依旧是无法撼动，但是高级席位在金融机构中的情况可就大相径庭了。2025年新的引领经济的议程将必定与现在的不同。我们最好从现在开始就进行考虑。

执行官（以及主管人员与中央银行）同样有责任提出明智的建议，以削弱全球金融和贸易制度中的“神圣罗马帝国”。七国集团和八国集团的会议以及它们在未来的庄严声明，会不会促生一个基础更为广阔的二十四国集团（或者数目不一样）呢？而国际货币基金组织和世界银行中的24个执行官与二十四国集团政府间协议，在政策上有什么相关的地方么？最重要的是，全球经济管理的不同部分，如何能与这些改变21世纪之初的社会的自由市场巨擘、银行和投资者，形成更好的理解关系呢？虽然天真的放任主义主张资本主义世界向不同的方向迈进，但是所有跨国公司（BP、丰田、百事）明智的执行总裁认为企业要获得繁荣，没有一个稳定和安全的全球环境是不可能实现的；他们首先承认了私有市场所扮演的角色是不适合当前形势的，而且也都渴望对国际机构作出贡献。虽然他们知道有一点很重要，但是并不知道如何去做——商业世界与国际管理之间如何共生的问题——而这个问题谁又能知道答案呢？但是在1944～1945年，放在计划者和商人面前的形势要更具挑战性。现在还不是沮丧和逃避的时候。

经济及社会理事会的致命弱点

其中最大的弱点就在于联合国经济及社会理事会，为什么这个协调团体达不到协调呢？这一点是所有关于世纪组织的研究一致公认的。传统主义者希望如果所有会员国都愿意尊重宪章（第九章和第十章）中的文字，并且赋予经济与社会理事会以宪章中规定的权力的话，那么这一问题还是可以进行纠正的。还有更激进的计划则提议建立一个地位实际上与安理会相同的、强大的经济安全理事会；或是建议将联合国经济及社会理事会执行的大部分任务，都转交由两个更小并且更有活力的团体进行处理，即一个联合国经济理

事会与一个紧密相关的社会理事会。很明显，这两者的出现都需要跨过宪章修订的高墙。并且所有关于“高级的”和“高贵的”委员会的想法和建议都面临着一个问题，那就是如果没有较大国家的积极支持，也就不会有什么重要的结果。

可是一个像联合国经济及社会理事会这样作为联合国“主要机构”的团体的弱点，使大会必须真诚地面对一个选择——废除它还是修复它。当然对于那些将联合国经济及社会理事会看得和安理会一样重要的政府来说，第二个选择才是可以接受的——因为联合国经济及社会理事会是能够听到较弱小、较贫困国家声音的地方，其会员席位是在区域内轮换的，而不是像五个常任理事国那样拥有永久的席位，并且这也是一个为不那么有权势的人去造福的机构。此外，也并不是整个联合国经济及社会理事会都是失败的。废除麻醉药品委员会与妇女地位委员会肯定不是大家所愿意看到的结果。事实也的确是这样，大家对危险货物运输问题专家委员会与化学品分类和标签全球协调系统及系统管理没有太大的兴趣，但是在一个可能发生生化恐怖行动的时代，它们发挥的作用绝对会增加而不是减弱。

联合国经济及社会理事会的问题并不是其中某个部分的问题，而是作为一个整体出现的问题——这一组织拥有 54 个会员国（每三年轮换一次），这些会员国只在每年的 7 月份召开为期四周的“独立会议”，这并不是一个严肃的做法。无论国际平均主义者发出了多么强烈的抗议，就算是 24 个会员国的组织更为合理，可是它们（1/3 来自发达世界，1/3 来自较大的发展中国家，还有 1/3 则来自一些小国）就能够更有规律地集会，并且在带领所有国际实体参与协商与合作计划方面具有更强的实力么？比如说：世界卫生组织根本无法承担全球艾滋病所带来的巨大压力，联合国环境规划署在其领域中同样也无法独自支撑。如果没有一个拥有一定权威的团体进行合作的话，那么机构的努力定将付诸流水。当重新审视重建一个崩溃国家所要面对的挑战以及协调机构的全面匮乏时，这一点就愈发变得引人注目了。不管是在当地还是在纽约或日内瓦，都有人强烈呼吁——如果联合国的委托问题想要得到解决的话，那么就需要一个更为简单并且更有权威的组织来领头。

但是要对联合国经济及社会理事会进行这样的改革（当然这也就意味着大会本身）需要获得一个广泛的认同。“左派”阵营人士提议联合国要完全“民主化”，但是这种提议是不可能被采纳的。右派人士批判联合国经济及社会理事会已经陷入了腐败、无能以及它自己的过去中不能自拔，当然这样的批评是起不到什么帮助作用的。可是那些保守派观察员提出的正确观点，还是应当被

所有希望联合国发展的人重视的。每个被选入联合国经济及社会理事会及其委员会，或是大会这个“大家庭”中其他组织的会员国，都应当具有更高的透明度并承担更多的义务。如果一个候选国家国内的政府本身就玩忽职守的话，这就必定对国家代表的严格的区域轮流体系发出挑战。最能够推进联合国经济及社会理事会进步的事件就是——2004年联合国人权委员会宣布苏丹政府丧失获取会员国的资格。正如在最近有关联合国未来的高级峰会中所观察到的，人权的巩固“不能依靠一个缺乏承诺的国家来促进和保护”。

国际事务的全面推进

至此读者大致可以猜出争论的方向了。当然在一个理想化的世界中，在联合国经济、社会与政策体系方面进行一次重大的机构改革是大有裨益的——其效果完全不逊于对安理会的会员资格以及维和行动的实施方面进行一次理想化的改革。虽然在宪章修改方面遭到了失败，但是在改善当今糟糕的事态方面，我们还是大有可为的：进一步减少机构职能的交叠；加强未来联合国官员的素质把关；减少对轮值会员资格的强调；并且在应用联合国经济及社会理事会以及更为全面的联合国政策时，保持更强的连贯性。同样的建议也适用于秘书长办公室：像恺撒的妻子①一样，我们必须相信它是一个清廉之处，是有效率的并且也是公正的。在这一方面已经做了很多，但是更重要的一点是——由于一些地区对世界组织依旧并不友好，而且依旧疏远，所以秘书处必须拥有一份没有污点并且从未引起过争论的记录。

迄今为止，本章已经在改善安理会代表性、联合国维和与和平执行以及联合国经济及社会理事会效力等方面，提出了各种各样的“中间道路”建议。其中每一项建议都需要政府间展开协商，但是现实中可能会将这些建议打包进行讨论，而不是逐一讨论；这些讨论将帮助我们的国际组织继续向前发展。在那些没有发生什么变化的领域，换句话说就是在前面章节中提到的在人权、文化理解、环境保护与国际公民社会的推进方面，我们就不能确定制度的改变将会造成什么不同。这里的问题并不能过多地归罪于僵化的制度，而是由于会员国个体或集体未能履行自己在条约中签署的内容。问题就

① 罗马执政官恺撒的妻子与情人相会，恺撒闻讯后，当即准备休妻，却不承认妻子与人通奸，从而保住颜面。后人将其演绎成“王后贞操不容怀疑”。——编者注

是会员国能够真正地顺从联合国的意图，比如说苏丹、白俄罗斯、津巴布韦以及其他许多国家的政府，但是在我写下这些字句的时候，它们看起来还不明白这些。

推进国际人权事业也是关键的一点。第六章以一段杂乱无章的注释作为结尾，但这不是因为我们现存的人权制度体系上存在任何突出的缺点。正相反的是，国际社会在这一领域中取得的进展可能要比其他领域中的更大，在屠杀以及其他侵犯人权事件上所表现出的国际认识也达到了前所未有的高度。与联合国机构、教会、人权组织等所作的详细报道一同而来的，就是人们心中的失望——因为还有大大小小如此多的政府依旧对《世界人权宣言》、《日内瓦国际公约》以及所有后继协议进行着挑衅。几乎没有一个国家是完全没有问题的，有一些国家还是主要的违反者，而且这些国家一般还面临着政治秩序崩溃以及暴行增加的问题。不管是其本国的政府或是国外的攻击者，如果不对这些基本人权的需要进行保护的话，那么国际社会将依旧蒙羞。事实上，一个值得欣喜的事情是——在对那些侵犯人权的事件进行曝光甚至是进行反抗，以促使邪恶政权对自己的行为将带来的后果进行反思时，国际舆论力量在此起到了主要的安抚作用。对于侵犯人权的行为来说，国际压力必须持续施加，而且安理会在必要的时候也必须进行制裁，并阻止屠杀的继续发生。但是真正的改善将源自人类的情感与良知，而不是额外设立何种体系。

在阻止全球变暖以及环境恶化的方面也同样是如此。当然，有许多辅助与技术性手段达成了共识，更好的方式是组织人类努力进行可持续发展并对恢复进行投资，但是关键在于主要的国家是否愿意在缩减与保留方面采取强硬的政策。“主要国家”这个词表达得非常全面。因为要求一些小岛国采取措施防止全球变暖是没有什么用的。全球变暖的主要压力来自美国、欧盟国家、中国、印度、日本、俄罗斯、巴西以及其他几个地域广阔或者经济繁荣的国家，因为这些国家的经济活动是造成我们星球环境发生恶化的主要原因。在这一问题上，美国非常不幸地成了世界注目的焦点。如果世界上最大的经济体与气体排放国并未按照国际限制条约（京都，蒙特利尔或其他）行事的话，那么不管公平或不公平，这都为其他国家政府的拖沓行为提供了一个完美的借口。今天在环境领域，所有人都关注着华盛顿的一举一动。那么，它会采取行动么？

推进国家间的文化理解（正是文化的差别造成了看待世界的不同方式）则是全球议程中另外一个重要的事项，虽然不将此重任放在联合国教科文组

织与其他相关团体的肩上是一个明智之举，但是1945年的创建者或是20世纪70年代那些继承了雄心壮志的人们并没有这样选择。60年的经验向我们展示了，联合国教科文组织在什么地方犯下了错误（意识形态改变，过度的政治修正计划），在什么方面又取得了成效（国际运动、教育与环境问题、鉴定世界文化遗址等）。在此没有必要进行什么结构调整，只要政治上更为务实并在指派官员时使用最高的标准，那么就可以弥补一下不光彩的过去。本质上而言，联合国教科文组织负责“通过教育、科学和文化促进国家间的合作”，但是这些工作看起来更像被全球化的驱策者开展了——因特网、学生互换、旅游、科学合作、媒体网络与全球制度改革。很明显，联合国在这一领域中所能作出的贡献将一直是有限的。

同样的话还可以用在推进国际公民社会方面，也就是本书第七章中讨论过的问题。不管是现在还是未来，这都是一个关键性的要素——因为如果没有国际公民社会的话，联合国就将是一个孱弱无力的团体，只能成为一个众多政府进行集会的场所，而没有其他功用。联合国是一个政府间组织，但是有一点很明确——联合国政策要得到最好的执行的话，需要与其他有着相同目标的团体紧密合作，其中包括：志愿团体、非政府组织、教会、国际企业、本地活动家以及世界媒体。正是这些实体组成了国际公民社会，不管世界组织是否存在，其他参与者（范围涵盖从富布赖特学者[①]到天主教教会、从IBM公司一直到经济学家）也依旧将按照同样的步调前进——这会极大地促进世界上大多数人民的联络。不管是在自由主义的北方国家，还是在满腔抱负的南方国家，对于大多数的公民而言，联合国代表着对我们共同未来的最好期望。此外，纽约和日内瓦的参与者以及各种力量，也同样塑造着未来。

对联合国大会的评价及建议

最后，到底如何评价联合国大会呢？——虽然联合国大会的无力是一个摆在大家眼前的不争事实，但是它毕竟是我们最接近人类议会的形式。它被禁止（根本上的）讨论有关安全的问题；布雷顿森林机构与政府间组织削弱

① 1946年美国国会通过了旨在促进国际学者交流的《富布赖特法案》，由美国国务院负责管理，面向世界一百多个国家进行双向的学者交流。——编者注

了它在社会经济方面的实力；其召开会议的时间总量也限制了它的能力；过多的委员会、书面工作和刻板的官僚政治操作方法也使它受到了约束；并且由于要代表191个成员（由于要获得它们中大多数的认可，所以就丧失了自己的效率）的利益，所以也承受了过大的压力。在联合国中，大会既不是一个高效的机构，也不是一个起主要作用的机构。所有严肃的人都不会建议废除大会（但是经常有人提议废除托管理事会或联合国经济及社会理事会），但是这也就使我们要面对一个很大的问题——如何能使大会更有效率，并且更受尊重呢？

可能它根本就做不到这样。19世纪英国作家沃尔特·白哲特就定义了政府中“有威严的”流派（女王、上议院）与“有效率的”流派（内阁、下议院、文职）之间的区别。没人愿意进行这样的类比，但是当你长时间地阅读各国领导人每年秋天在大会上公开发表的有关高级道德标准的宣言时，那种要将安理会或世界银行的日常活动与高级道德标准进行对比的想法就会突然出现在你的脑海中。也许安理会就是某种全球化的上议院———个各个国家聚集的地方，不管富裕还是贫穷，大国还是小国，每一个会员国都作为一个主权国家拥有一票，它们都愿意在有关政治、经济和社会的问题上发表自己的看法，但是它们无法拥有过大的权力。

这也许是过于残酷了。全球治理委员会会议（1995年）的召开对于大会来说是一件不错的事情。毕竟它必须通过联合国的年度预算，所以从这方面来看大会确实也有点像最初的下议院。大会是唯一一个能够真正发表全世界看法的论坛——或者更确切地说是各国政府的想法。由于大会是一个协商性团体，它无权作出强制会员国执行的决议，所以其决议往往都缺乏跟进；但是这些声明通常都是国际意见的晴雨表，并且在许多方面都被认为要比安理会的声明更为合理。它要求秘书处对紧急的问题进行报告，比如说那类需要秘书长作出《发展议程》（1994）的事件；在制度上有重大意义，并可能催生新惯例、改革和机构出现以满足某些需要的事件。大会是唯一一个能够在社会、经济和环境问题等需要得到全球关注的方面，召开国际会议的重要机构。因此，大会是一个拥有许多创造能力的团体。

所以真正的问题在于——大会如何能够变得反应更快、更具效率并不再成为困惑或怀有敌意的观察员的清谈俱乐部呢？事实上，关于大会改善方面的建议非常之多。这些建议通常在开始都强调大会作为世界讨论论坛的特殊地位，并强调其在纽约每年9月开始，每两周召开一次的以促进国际理解的国家首脑及外长会议中起到的重要作用。但是他们很快就承认大会的议程很

难处理、效率低下并且重复性过强——过多的政府在努力推行适合我们这个满身创伤的21世纪现状的政策，如果回到20世纪70年代的话他们这种行为还是非常具有吸引力的。众多议程应当更简略，而委员会也应当更精简更集中。六个主要委员会中的一些可以通过投票进行合并或直接废除。世界组织存在的第一个50年中，其角色范围、办事处以及官僚机构都在不断地扩展；在第二个50年中，我们可以更好地对大会及其附属机构在什么方面做得不错以及什么地方还有不足有所认识，而且还可以辨别出它们在哪些方面可以作出更好的应对，以满足人类新的需要。

在本章前面的内容中，我们已经提到过一些有关提高大会效率和地位的建议了。联合国经济及社会理事会的调整是必然的，只有在大会会员国同意下才能使这一兄弟组织规模精简，功能更明确、更集中——或者说（近期基本上不太可能）是创建另外一个新机构。由于联合国经济及社会理事会对自己的评价过高，所以其同样也高估了大会本身的能力。其二就是一些有关大会与安理会同等重要的思想，其关注的就是增进大会与安理会之间的关系。由于大会维和行动专门委员会已经存在，那么为什么不在此基础上，在“主要机构”（安理会—大会）层面建立一个更好的交互式系统呢？大会会长联络能力的提高同样也可以促使在这一问题上展开磋商，当然大会办公室的席位一定要是轮流制的；此外，掌管这个办公室的人能够出席安理会的常规会议和紧急会议，本身就是一件意义非凡的事情。大会会长与联合国秘书长办公室在任何方面联络的加强，都对这个复杂系统的运作有着促进作用。

最后一点，当然这并不意味着它不重要——大会在联合国经费供给问题上应当采取一个新的看法。大多数国家政府、城市行政部门、教育系统、养老体系、大学、医院以及其他社会实体，目前都面临着资金短缺的问题，所以资金短缺是一件很普遍的事情；但是也许联合国承受的绝对负担是独一无二的，而且它从组织上也无法获取更多的新收入。目标与财力之间的差距长期困扰着这一组织，但这一难题仍未找到解决的途径——人们至今仍在为此激烈地争论。十年或更多年前，在国际货币交易上征收小额税收的想法是非常流行的——原因就是人们认为全球贸易团体对世界稳定的依赖要强过其他任何团体，所以它们肯定不会介意为联合国的资金作出这样小小的贡献。这一思想很快就被扼杀了，而这样做的正是那些拒绝同意让联合国拥有常备部队的美国保守派。人们怀疑在这一计划失败之前，国际银行家是否有时间能进行考虑——他们是可能赞同这一计划的。这一思想是公正适度的，而联合国的会员国及其议会对此却有着极为严厉的控制，这一现象值得我们从全新

的角度进行审视。无论如何，大会都将不得不对年税额标准以及相关国家根据全球经济平衡转移作出的贡献进行重新审核。正好也可以借此良机，彻底地审查一下联合国的资金来源。

走“中间道路”的全面改革方向

本章试图解答一个基本的问题："到底要做什么？"答案就是——世界组织从本质上来看结构复杂、规模庞大，所以任何一个一揽子的改善方法都将是荒谬的。改革将是或者说应该是逐步的。什么都不做是根本不可能的，因为人类需要更好的合作与管理；试图通过对宪章的修正来进行全面改革的方法，也必将会受到现存势力的阻挠而无法得以进行。所以我们需要走一条中间道路，即一个目前就可以制造一些机会，并在将来还可能创造出更多机会的方法。

这应当是无可辩驳的。因为联合国的主要机关、机构、委员会、技术团体以及类似的个体数量实在是太大了；有关维和、人权或发展方面的议程实在是太复杂了，所以没有人认为对其中的某一个部分进行改革就能够解决所有需求和问题。而事实上，在某一个领域进行改革的建议，必定会引起一些人说在其他领域进行改革更重要一些。正如我们所见，尽管有一些政府担忧环境衰退问题，可同样还有人关心南北经济平衡问题。因此，如果世界上所有国家能够从根本上认同联合国的改革，那么它们就必须以一个整体的面貌出现。这可能并不是一些作家提倡的“全盘交易”，但是这将是一笔包括许多方面的交易。每次委任和报告都强调这一点，这是非常有意义的。

这一争论的其他部分也同样是真实的。联合国在一段时间内出师不利的情况都没有改变，当然这要除了其技术机构以外；然而《联合国宪章》修订的提议威胁到了那些控制着权力杠杆的国家，所以在目前这种情况是不会出现的。唯一的方法就是通过巧妙的方式，分步骤地进行改革，比如说扩大安理会；改善维和与和平执行行动各个方面的效率；废除托管理事会与军事参谋团（此外还要寻求一种能够发挥其原始职能的方式）；重组或废除联合国经济及社会理事会；改善人权、环境与文化机构的表现；与布雷顿森林机构以及其他专门机构建立紧密的合作；并对大会的工作和结构进行一次彻底的检查。这看起来并不是很糟糕。如果那些控制联合国的政府能够从这些改革建议中采纳几条的话——事实上如果这些建议中只要有一半付诸实施了——

我们目前这个笨重但却有意义的组织就将会朝着一个正确的方向前进。它将会变得更好，这个过程是缓慢的但也是步伐坚定的，创建者在60年前想象的那个靠和平、发展与民主支撑的三条腿的凳子就会因此得到加固。现在进行这些改变是当务之急。

无论如何，最后还要提一下那些在联合国众多重要领域中努力推行的改进。如果说之前几十年中发生的事情是未来的标杆的话，那么即使是改革按照建议的路线进行，我们也会面临许多的意外与挫折——可怕的管理失败、侵犯人权事件的发生以及那些不尊重宪章所定目标并坚持走自己路线的政权，这些都是我们必须作好准备要面对的事情。这是一个很难应付的事实，这很正常。它不应当阻止我们竭尽全力进行应对，我们将全力以赴地改善这一复杂的记录——“免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸”，“重申基本人权”并“促成大自由中之社会进步及较善之民生”。《联合国宪章》序言中的原始文字所表达的含义是正确的。问题是，我们能做到么？

后记　又见丁尼生和人类议会

本书一开始就引用了丁尼生诗作《洛克斯利大厅》中有关未来的“人类的议会，世界的联邦……大家遵守同一法律”的著名诗句。那些维多利亚女王时代的风流人物是多么乐观啊！现在，读到这样的诗或是其他类似的诗句，都让人感到苦乐参半。丁尼生难道不知道新科技和可怕的世界大战（包括空中轰炸）会降临到这个世界，并可能驱使人类走向猜疑、军备竞赛和大屠杀，而不是全球和平么？或者说，丁尼生的启蒙思想忽略了一个事实，那就是许多人都顽固并本能地讨厌国际秩序，而更喜欢他们自己国家的管理政策——尽管他们一次又一次地将自己推向战争、流血和伤害。不知道丁尼生有没有考虑过，他自己是一个曾占有地球表面1/4土地国家的居民？——并且这个国家推崇的是霍布斯式的对外界征服与斗争，而不是康德主张的永久和平。最后一个问题就是，丁尼生有没有想到人们也许会拒绝自由主义和功利主义信条？——即使是对他自己所属的那一批维多利亚时代早期著名人物而言，他想象中的发展也未必能唤起所有人的共鸣。

问题的答案相当明确——在当时丁尼生确实没有想到这些。那时的他是如此年轻与乐观，并且（他认为）世界就是一块充满阳光照射的高地。因此具有讽刺性的是，在1886年，也就是在那些崇高乐观的诗句被创作半个世纪之后，丁尼生在一首名为《60年后的洛克斯利大厅》的诗中，痛苦地放弃了自己的信仰。其中的诗句依旧狂放、充满情感并且丝丝入扣，但是这次却充满了悲观的情感。丁尼生70多岁的时候不再迷恋自己年轻时的信仰，而对现代生活的趋势深表怀疑。虽然后面创作的那首诗是丁尼生写给自己孙子的（尽管他献给了自己的妻子），但是对于任何年轻人来说，这样的书信并不能引起任何的兴趣。在丁尼生看来，几乎所有的一切都已经误入歧途。

这个世纪中期在克里米亚、意大利和德国发生的战争，以及肮脏的殖民主义使整个欧洲四分五裂。全球经济的蓬勃发展止步于1873~1896年的大萧条。下层社会持续贫困的现实，击碎了边沁的梦想——所有辛勤工作的人们实现共同富裕。劳动阶级自己组织起来，并要求实施一套新的社会政治秩序。爱尔兰人揭竿而起。宗教信仰很快就受到了侵蚀。沙文主义开始崛起。理性被人们置于脑后。文明社会的脆弱外壳开始破碎。因此，丁尼生的诗句透露出了如此的痛苦，几乎到了狂躁的地步：

混乱，体系！体系，混乱！
谁能预知一切如何终结？
同时代的人何时能不再威胁？
疯狂？写下或说出谎言？

至此，有关人类议会的梦想终结了。世界的联盟也成了一件不可能发生的事情。进步变成了狂想，变成了一个乌托邦式的梦想。有关联合国未来的事情将被人们遗忘。

反驳的言论来自一个非常不平凡的人口中。这个人正是威廉·尤尔特·格莱斯顿，他是19世纪英国最伟大的政治家（并且还是伍德罗·威尔逊的英雄），担任了四届首相并且大多数时候都活跃在政治舞台上。在前面的第一章中，我们曾经提到过格莱斯顿，在他那个年代，他是众多伟大的自由主义思想家和参与者之一。他和丁尼生是19世纪西方世界（他们都出生于1809年，同年出生的还有亚伯拉罕·林肯、查尔斯·达尔文和费利克斯·门德尔松）政治领域中最知名的知识分子。丁尼生和格莱斯顿在同一年进入伊顿公学，并且也在同一年毕业——伊顿公学是英国最好的私立学校，后来他们又一同进入了牛津大学深造。虽然他们都很欣赏对方，但是他们不一样的地方也许从那一刻就已经开始形成了。他们结伴围绕苏格兰岛进行了航行，并且还保持着频繁的书信往来。格莱斯顿首相推荐桂冠诗人晋升贵族的身份，而女王也对此表示了认可。

然而，格莱斯顿并未体验丁尼生晚年的忧郁与厄运。在1887年1月发表于权威杂志《十九世纪》上的一篇令人惊奇的文章中，尽管在面对自己伟大的故交时，格莱斯顿首相使用了极为委婉的语言，但还是丝毫没有掩盖住他对当时国内最著名的诗人表现出的盛气凌人的态度；回首维多利亚女王统治的半个世纪，格莱斯顿对《洛克斯利大厅》的诗句作出了不同的诠释。事

实上，他确实是承认了早期自由主义者所抱的雄心壮志过于远大，并且也没有将其实现。但是早期自由主义者在许多方面，都还是取得了很多实际性进步的。因此，格莱斯顿对诗人笔下“暗淡的前景”进行了反驳，并对他所谓的“后半世纪中一些行为和运动”尝试性地进行了推动。这一名单冗长得令人麻木与厌烦，但是同时也令人印象深刻。格莱斯顿注意到，在学校上学的儿童在全体儿童中所占的比例开始暴增；妇女的权利也得到了扩大；公平薪酬的数量也得到了很大程度的提高；令人厌恶的刑法（狩猎规则、继承法）也得以废除；《航海条令》这种限制性贸易法案也取缔了；海军中的抓壮丁行为和陆军中的鞭打行为也遭到了废止；在犯罪行为大幅度减少的同时，大规模的贸易行为也增加了五倍。

格莱斯顿并未止步于此，他还列举出了维多利亚女王时代的各种进步，在这一点上他表现得非常聪明。虽然他承认事情依旧未走上正轨（为下层阶级所设社会结构的冲突，对财政支出依赖的不断增加），但是他仍然笃信资产负债表仍有其积极的一面。他在文章的结束部分有意地表现出了谦虚和保守，但是依旧提醒读者所有发展所犯的错误以及退步。通常，他都会建议：即使是世界在进步，我们还是应该期待失败和阻碍的出现。因此在他回忆录的最后一页，格莱斯顿引用了自己同学的几句诗句：

踏步向前，但始终铭记，时光将如何偏转，
如何蜿蜒、洄覆、溯返，起伏万千。

政治家指出，每前进两步，都会伴随着一步后退。从总体上来看，运动还是向前发展的。万宗归一，所有河流最终还是要投入大海的怀抱。

在联合国建立60年之后，会不会有相同的争论出现呢？现在，要指出世界组织的众多失败之处实在是太容易了。一方面，《联合国宪章》和《世界宣言》之间在语言上存在着极大的差距；而另一方面，当前世界中存在的一个残酷事实就是——我们对社会中最弱并且最易受到攻击的人群的保护遭到了失败，并且全球范围内的富裕人口和贫困人口之间存在着令人厌恶的分歧，而这一分歧还在不断扩大。在前面的章节中，我们已经就许多的失败之处进行了讨论。其他的错误都被媒体公之于众，尤其那些不喜欢世界组织并希望约束其职能发挥的媒体更是乐此不疲。无论是在雄心勃勃的维和行动方面、蹩脚的财政管理方面还是官僚政治重叠方面，这些世界组织所犯的错误，都很容易成为那些已经变得害怕国际社会沿自由主义和世界主义路线发

展的团体的目标。因此来自极左阵营的批评就蜂拥而至，在他们眼中联合国不过是地球上用以镇压群众的机构的一部分。出于这么多的惧怕，这个脆弱的国际组织是否能够满足它面临的如此之多的要求呢？很明显，它根本就是无法胜任的。

讽世者可能会说：如果联合国同时受到来自保守的传统基金会写手以及社会主义工党的抨击，并且遭到独裁政权的反对的话，那么它肯定是做了一些于世人有益的事情。但是更好的恐怕还是格莱斯顿式的回答，这一回答分为两部分。其一就是关注自1945年以来，联合国与其他国际组织所取得的功绩。其二就是在公共意愿即将出现之时，对将来可能取得的成绩进行建议。由此可见，我们完全没有理由对世界组织的未来感到绝望。真正的问题在于会员国是否能够认识到，在授权联合国执行一些自己无法独立完成的任务之时，自己得到的其实要比失去的多。

本书六个独立章节的结尾都写明了联合国在该领域所取得的成就，这些形成了本书的核心，至少对作者来说，众多摘要时常就像一份学生成绩报告单："虽然做了很多事情，但是还可以做得更好。"单看（例如）联合国在20世纪90年代中维和行动的报道，谁都会认为这是一份混合的记录——有一些行动确实取得了成功，但是有一些也带来了可怕的灾难。总体而言，可能进步最大的要属推进国际人权议程方面、改善妇女和儿童地位方面、加强环境合作方面以及支持公民社会的方面了，虽然在所有这些领域中都遇到了各种各样不同的挫败，而且进步的过程也并不像提倡者希望的那般迅速。在联合国安理会方面发生的变化是最小的，这主要是由于其投票结构难以撼动的本质；大会在这些麻烦重重的日子里肯定是开展了工作的，但是结果在很大程度上还取决于五个常任理事国是否愿意采取集体行动——这一点从1950年开始就没有发生过任何改变。最后，国际组织在全球经济进步以及根除广泛贫困方面作出的贡献实在是很难评价，因为这些方面的问题，不像联合国机构消除某些疾病，其中还有许多其他力量参与——尤其是那些令人惊奇的地区生产力暴增，这些主要被解释为是受到内在因素的影响而产生的现象。将联合国与在世界范围内消灭小儿麻痹症的事情联系起来，要比将其与新加坡经济增长联系起来容易得多，这就是为什么世界组织的提倡者都关注于前一个方面取得的成就，而批评者都指向后一个方面。

无论如何，即使不重复指出"联合国在这个方面做得不错"，其全面的档案还是很清楚：没有世界组织的行动和存在，人类的境遇相比现今将会差之甚远，这绝对是据实而言。如果没有国际组织的存在，整个世界将变得更

为破碎，国家之间也会更缺少了解，并且在面对重大危机时能够采取共同行动的可能性也大大降低了。虽然批评家会对此类想法表示反对，但是类似伍德罗·威尔逊定义的“世界舆论”确实是出现了，正是它促使人们对国际问题作出共同应对，并促使人们相信国际手段的效用——不管是确保波斯尼亚和平，还是协调对遭受自然灾害的国家进行援助，比如说2004年12月在印尼发生的海啸。所以，即使国际团体并不存在，我们也会创建它或是其中的一部分。

在世界组织建立的头60年中，它受到了各种各样的批评。但是在我看来有些评价太过牵强。

如果你想要作出一份公正的评价，那么你必须回答这个关键的问题：由于联合国组织的存在，我们当今这个世界拥有的那些，是在1942～1943年的第二次世界大战中并未拥有的？任何其他方法都是次要的或者是推诿的，因为这样可以避免一些答案脱离根本的标准。不知道我在下面的作答如何：

由于联合国及其基础设施的支撑，我们建立了一个所有国家政府能够进行集会的场所；不管是大国还是小国，大家都在这里做出共同预算，并授权国际机构（通过联合国大会和联合国经济及社会理事会）寻求方法以实现我们的共同目标。我们建立了一个世界会议召开的场所。当然它依旧存在着缺点，因为它确实就像是诺曼·罗克韦尔在漫画中描述的一样无用。事实是，现在联合国大会已经存在，并在世界范围内进行着观察（在许多国家中都获得了极高的尊重），然而在1942年并没有它。

我们拥有一个世界秘书处，其职能就是协调所有会员国的需要和请求。我们对它进行了过于频繁的责备。我们通常都将这一切当做是理所当然。但是当中途岛战役和斯大林格勒战役爆发之时，它在哪里呢？

我们拥有一个重要的、自我挑选的国际安全组织，它可以在有新的威胁国家秩序的事件出现时，不分日夜地进行集会。只要常任理事国愿意，这个组织可以展现出强硬与软弱这两个截然不同的形象。尽管如此，我们要看到，至少超级大国依旧在同一个屋檐下。在最理想的情况下，它们能做许多重要的事情。

在国家发生冲突或崩溃方面，我们已经建立了一个国际预警、评价、应对和协调的机构；而且我们已经开始在国家重建的问题上进行严肃的工作了。在墨索里尼时期，谁能想到这些呢？

我们拥有强大的国际金融手段，当会员国发生经济危机时，我们可以发现、评估并扭转整个危机的态势，而这些危机往往都会对外围地区产生影

响，尤其是那些易受冲击的邻国。当1931年危机中，世界上的银行开始倒闭的时候，可没有这样一个机构来力挽狂澜。难道我们真会希望目前这个不稳定的财政和兑换体系脱离国际货币基金组织，而单独存在么？我想答案必然是否定的。

更加肯定的是，我们已经创建了众多的国际机构和机制，以对低下和中等收入的国家进行援助，从而帮助它们摆脱贫穷的困扰；帮助它们战胜人口和环境方面的挑战；并将它们完全带入繁荣国家的行列中，使其能够享受国际市场带来的裨益，而不是被国际市场伤害。

我们创建了一系列部署精良的国际团体，以对世界上妇女和儿童的需要作出应对，尤其是那些最贫困并且遭受歧视最深的人们的需要。早期的妇女参政权论者与维多利亚时期的儿童营救团体，在看到目前所取得的进展时都必将惊讶不已。像有些人说国际团体还有很多事情需要做，地球上仍旧有许多妇女和儿童的生活暗无天日，这样的言论实在是有失公允。事实是，联合国机构连同非政府组织、教会和自由主义基金会一起，取得了数不胜数的功绩。只要问那些抱有成见的人任何关于没有联合国儿童基金会世界会怎样的问题，你将能推翻他们的观点。

我们建立了一套国际人权制度，自从向奴隶制度宣战以来，我们大部分时候取得的是重要的进步，只有极少的时候才出现退步。不管在未来会出现何种对自由的可怕威胁，在1945年和1948年发表过史诗般声明的人权议程绝不会消失。乔治·奥韦尔在1984年发表的小说中所描绘的主人公温斯顿·史密斯确实是错误的。

在挫败与恶意的反对之下，我们坚定地建立了一套国际监督制度以保护我们的环境（不管是本地、国家还是全球的），并保护后代不受生态问题的困扰。难道一个有才智的人会认为此类合作的进步——或者说认为这些减少伤害的努力——能够在没有国际机构参与的情况下作出么？

在所有这些机构建立的同时，我们还目睹了国际公民社会思想的出现。它非常含糊、备受争论并且通常不断发生变化，但是它可能是一个不错的现象。它的发展要归功于1945年后科技、经济、社会和意识形态发生的变化。并且这一发展不是独立于国际机构进行的，而是与它们有着密切的关联，这在某种意义上说就像是第二次启蒙运动一样。一方面它在许多领域都对联合国体系进行批评，但另一方面它又与联合国携手共进。

那么这个“我们”指的是谁呢？这肯定是指在“我们人民”定义下的世界公民——居住在这个世界上的男人、女人和儿童。即使大多数的人还生

活在简陋的条件下，可这也不是一个无组织的、不知名的人群。其中还是有许多个人创建并工作于我们的国际机构，比如像本奇、厄克特、卡森、埃莉诺·罗斯福、旺加里·马塔伊和玛丽·鲁宾逊这样的理想主义者，在他们心中，1945年之后的世界要远比之前的状况好。当然，他们是极度乐观的。他们全都是那类推着巨大圆石上山的人①。并且他们都达成了一个共识，那就是如果没有机构、规则和操作原理的话，那么我们扭曲的人性就无法得到发展。

本书并不是在讲一个偏乐观的故事，也不是要使人们错误地相信国际组织在解决（或解决了）所有的问题。联合国，或者说联合国的主要成员曾经犯下过可怕的错误，从联合国在柬埔寨和卢旺达屠杀中表现出的瘫痪状态，到食品换石油计划中与腐败分子的相互勾结或者说是失常行为中都有所表现。许多参与者都进行了大量的道歉，可是基本上很难看到联合国自身会表示认错，因为其强势或者弱势都要取决于其主要成员的态度。同时我们都知道世界上一些令人称许的发展基本上都与联合国的行动——除了为贸易和投资的兴旺提供了一个框架以外——没有什么关联，比如说亚洲生活水平的提高。联合国及其众多机构自1945年之后一直与国际趋势进行着相互影响，这就为我们展示了一个混杂的记录，可这才是要点所在——如果世界组织运作得非常完美，我们也就不用无休止地讨论有关改革的话题了。但是那些提出“联合国到底取得了哪些成就”的人们，可能都会被建议暂停一下自己的提问，并考虑一下上面的那些问题。

因此我们无需大唱赞歌（我在前面几页已经唱过赞歌了）：“如果世界组织并不存在，我们也必将将其创造。”现实是世界组织已经存在了。这个组织属于世界各国政府，也属于人民——虽然说要隔着一层，但毕竟确实是如此。组织的一部分遭受了悲惨的失败，而其他部分则获得了意义深远的成功——这和人没有什么区别。但是如果像一些同时代的批评家那样无视联合国的经历，则是不公平的，实际上这种做法很荒谬。

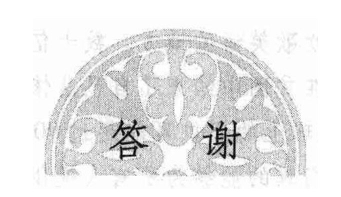
还有，联合国在未来以及在面对人们迫切需要帮助时，是否能一直保持合法性，并一直得到授权，是人们讨论最为激烈的问题，这也是新世纪最大

① 古希腊的神话中，西西弗斯因欺骗天帝被惩诸神惩罚，令他把一块巨大圆石推上山顶，而由于巨石沉重，每每推到山顶又会自然滚落，西西弗斯就必须下山再次完成推石任务，如此周而复始，没有尽头。但西西弗斯安慰自己，明天还有石头可推就代表明天还有希望。——编者注

的不安定因素。是不是全球所有国家都像斯堪的纳维亚半岛国家（和平、繁荣、性别和生育平等、注意环境并且不再敲起战鼓）一样，对这些情形感到满意呢？我们可能只需要像国际电信同盟这样的团体来提供技术支持服务。但是世界并不是一个处处欢歌笑语的地方。数十亿的人还生活在贫困中无法自拔，其中许多人甚至就在贫困中结束了自己悲惨的一生。人口压力不断增加；到21世纪中期，当地球上的人口可能超过90亿，并且1/3的人生活在贫穷和绝望中的时候，我们真的能够为所有人提供公平和自由么？在海平面不断上升、冰河不断融化并且气候紊乱的情况下，如果没有多国合力的工作，我们又如何处理人类对环境的影响呢？如果没有现存的联合国的各种手段，或是不能创建一些新手段的话，我们如何管理混乱的全球财政和贸易呢？如果不通过国际评价、国际压力和安理会制裁，我们又如何推动人权的发展与专政权力的转移呢？

所以在我看来，唯一的答案就是不断地尝试——弥补弱点，劝说那些并不情愿的政府接受改变，了解什么最有效以及世界组织在哪里还存在问题——或者甚至是不应参与——并且继续努力。一个顽固的现实主义者心中的世界秩序在这里是无法运作的，想象力过于丰富的理想主义者认为一切都没有问题也是行不通的——我们应当将它们结合起来。这个世界既需要怀疑的精神，也需要先见之明。就像在1942年和1945年那样，如果它们很好地结合在一起的话，就能够发挥奇妙的作用。

因此格莱斯顿是正确的，不管是在他那个时代还是在我们现在这个时代都是这样。在过去的60年中，我们拥有的这个国际组织并不是一直都遭受挫折和失败。联合国组织不像西西弗斯推往山顶的巨大圆石，每次都会跌入谷底；有时候它会失足，但那只是暂时的。当它的所有问题都被考虑到的时候，联合国为我们这一代人带来了巨大的裨益；并且我们可以通过公民决议和宽宏大量的态度进一步帮助其工作，这同样将会使我们的孩子以及孩子的孩子受益。但是此时，联合国这个圆石才刚刚被推到了山腰上，我们还要付出很多努力才能让它走得更远。



答谢

本书在创作的过程中酝酿了很长的时间，题目的复杂性是部分原因，还有部分则是我个人的原因。1993年8月，福特基金会的谢波德·福曼和布赖恩·厄克特先生找到我，并问我和我耶鲁的同事是否愿意帮助他们筹备一个国际委员会，这个委员会将长期对联合国未来的情况进行报道，并在这个国际组织建立50周年之际及时地向其提供建议——这个国际组织宪章签署于1945年，因此必须在几年的时间里就做出这份报告。

当时我对国际组织的认识是非常浅薄的，并且现在可能也还是这样，但所幸的是我有耶鲁的众多学者同事能够弥补我的无知。我的同事布鲁斯·拉西特与我一同撰写了这份报告，他还担当了耶鲁大学联合国研究会的领头人物。在1995年，《联合国建立后的半个世纪：独立工作组在联合国未来方面研究报告》终于及时面世了（纽约：福特基金会，1995）。著名的政治家巴基斯坦前总理莫因·库雷希与前德意志联邦共和国总理里夏德·冯·魏茨泽克担任了这个国际委员会的联合主席，并起到了良好的领导作用，其他十个主要的国际团体成员也发挥了很好的作用。

在安理会机构和联合国一般性事务问题上，布鲁斯给予了我很大的启发，不仅是由于他起草了文案，其文中体现出的学者风范也颇令我折服。我们的工作组还受到了个别主要官员的支持，其中有伊莎贝尔·格伦伯格、威尔·希区柯克和让·克拉斯诺。他们三个都是非常好的人，此外在这里我还一定要着重地提一下，由于20世纪90年代中期联合国本身计划的失败，所以我们的计划也遭受了失败，而当时威尔·希区柯克却依旧保持了良好的心情。在那些日子中，耶鲁大学的其他许多人也对我们进行了帮助，但是给我

关键帮助的还是当时仍是研究生的罗伯特·蔡斯（后来获得了经济哲学博士学位）和埃米莉·希尔（后来获得了历史哲学博士学位）。在这里要特别对他们表示感谢。

作为负责人，我们听取了两个方面审慎的建议。查尔斯·希尔，经验丰富的美国外交官，曾任联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯－加利的政治顾问，并且他也是耶鲁大学的同事和讲师，他用精炼的方式告诉我们在构架联合国改革议程的时候，不要好高骛远；到了20世纪90年代末，事实证明他的预见是完全正确的。詹姆斯·萨特林有着类似的国外服务背景，他担任过联合国秘书长哈韦尔·佩雷斯·德奎利亚尔的顾问，他后来也参与了联合国研究，并且也是耶鲁大学的讲师。他提供了同样现实的建议，还在报告中撰写了全新的重要章节，并且还一直友善地纠正我的无知。吉姆对目前这份原稿提出的批评，不管在实际上还是本质上都使我们大为受益。他的意见总是很有建设性，不仅是对于我的努力而言，更重要的是体现在对作者的心理意义上——在最难熬的时候鼓励着我们对未来全球合作的信仰。

耶鲁和剑桥这两所伟大的大学成为这次工作的坚实后盾，它们图书馆丰富的馆藏图书为我提供了大量资料，大量的学者、专家与非专家都对我的工作进行了鼓励，并对我的各种陈述提出了宝贵的意见。在2002年秋天，我有幸作为短期讲学的大学研究员拜访了剑桥基督学院，那里热烈的学术气氛使我文思泉涌，在那时起草了本书的前三章。我亏欠基督学院专家和同事的实在是太多了，在此我要特别感谢大卫·雷诺兹教授、昆廷·斯金纳教授和杰弗里·佩恩先生。当时我受到了迈克尔·戈特斯曼的大力相助，他曾经是耶鲁大学的学生，后来又在剑桥获得了硕士学位。在2005年的前六个月，我有幸在圣约翰大学当了一段时间的可与研究员同桌吃饭的学生，这笔财富让我在三年后都仍旧受益不断。圣约翰大学的专家、校长和同事专门在马丁格利大街为我提供了一套住房，在这里我起草、删除、再起草完成了本书剩下的章节。我要特别感谢专家理查德·佩勒姆、校长约翰·利克和同事简·希尔、玛丽·沙洛特和约翰·哈里斯对我的长期支持和盛情。我亏欠最多的还是亚当·希尔，在这六个月中他一直担任我的研究助手。对我而言亚当已经不仅是一个研究助手了：我到这里后他负责接待我，日复一日不辞辛苦，并且正是他迫使我重写了几乎是全部的内容，使本书的结构更加紧凑；在某种意义上这让我想起了我在兰登书屋的伟大编辑贾森·爱泼斯坦。

是贾森鼓励我开始这项工作的，我们在《大国的兴衰》和《为21世纪准备》这两本书上进行了合作，他十分珍视这些作品。最近，他的编辑工作

已经由威尔·墨菲接手了，在过去几年中当我还在不断摸索的时候，威尔表现出了可贵的耐心和支持，并给予了我很大的鼓励；在此，我要对兰登书屋的威尔及其工作团队深表谢意，并且我还要单独感谢一下索娜·福格尔，正是她为我进行了严格的审稿工作。在伦敦的企鹅图书公司，斯图尔特·普罗菲特一直担任着我的编辑，他以学术标准来耐心审读作品，帮助我解决问题，所以本书原稿的所有部分都一定是准确无误的。我相信没有任何一段内容可以逃过斯图尔特的法眼。

在此，我还要向伦敦大卫·海厄姆公司的布鲁斯·亨特表示特别感谢，我们已经是合作30年的老朋友了。对于一个作者而言，这种关系是梦寐以求的，我亏欠布鲁斯的恩情根本是无法偿还的。

耶鲁大学已经运作了超过15年的国际安全研究计划，是我的主要根基之一，该计划的第一任行政官安·比泰蒂，还有后来非常出色的安·卡特-德里耶对我都十分支持。在过去的几年间，我的秘书莫妮卡·沃德也以各种方式对我进行了大量帮助。安和莫妮卡，还有继任的副主管威尔·希区柯克（现在已经是坦普尔大学的教授了）以及现任的副主管特德·布鲁蒙德，他们在研究、管理和教学中都极为人性化。期间我们还受到了许多耶鲁助教的帮助，他们都极富献身精神，其中特别要提到的有安德鲁·莱文、查德·戈尔德、阿拉斯泰尔·吉莱斯皮、詹妮弗·常和威尔·周；对于我而言，亏欠他们的实在是太多了。

耶鲁大学的系主任和同事都对我表现出了无与伦比的宽容，但是在我陷入困境找不到头绪的时候，我的朋友兼邻居约翰·刘易斯·加迪斯和他的妻子托妮对我的帮助和鼓励是最大的。我的老朋友马丁·兰迪、鲁思·凯莱布、乔书亚·舍曼、埃里克·杭伯格、朱迪·杭伯格、福尔克尔·伯格哈恩和玛丽昂·伯格哈恩，他们从未停止过对我的鼓励，更不要说他们为我提供的食物、饮料和住所了。

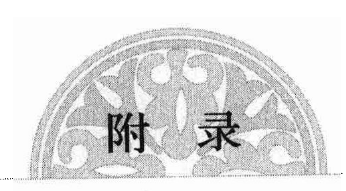
我要感谢我的第一个妻子凯瑟琳·肯尼迪，虽然对于我而言，接受福特基金会的提议本来就有点奇怪，更奇怪的是还要写一本关于联合国的书；但是在她人生最后的那段日子中，她给予了我她全部的精神支持。我希望她在天堂能够认同我所做的一切。

我的三个儿子——吉姆、约翰和马修，还有约翰的妻子辛纳蒙都坚定地给予了我精神上的支持。我的两个孙女凯瑟琳和奥利维娅对安理会改革都没有什么概念，但是她们以其他方式对我进行了帮助。并且要不是我再次走入婚姻殿堂的话，我决不认为我还有再次开展这一计划的勇气，给予我这样勇

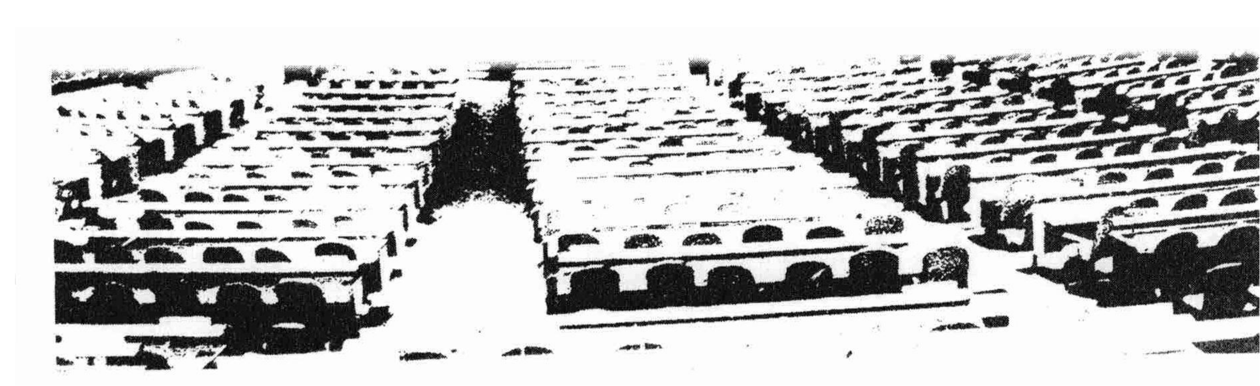
气的正是我第二个妻子辛西娅·法勒，她是我的搭档、我严厉的批评者同样也是我最大的支持者。她和我的继女——索菲娅·利尔都以各种各样的方式鼓励我，并给我以爱。

保罗·肯尼迪
NewHavenandCambridge
2005年6月





《联合国宪章》





序　言

我联合国人民同兹决心

欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸，

重申基本人权，人格尊严与价值，以及男女与大小各国平等权利之信念，

创造适当环境，俾克维持正义，尊重由条约与国际法其他渊源而起之义务，久而弗懈，

促成大自由中之社会进步及较善之民生，

并为达此目的

力行容恕，彼此以善邻之道，和睦相处，

集中力量，以维持国际和平及安全，

接受原则，确立方法，以保证非为公共利益，不得使用武力，

运用国际机构，以促成全球人民经济及社会之进展，

用是发愤立志，务当同心协力，以竟厥功。

爰由我们各国政府，经齐集金山市之代表各将所奉全权证书，互相校阅，均属妥善，议定本联合国宪章，并设立国际组织，定名联合国。

第一章

宗旨及原则

第一条

联合国之宗旨为：

一、维持国际和平及安全；并为此目的：采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势。

二、发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系，并采取其他适当办法，以增强普遍和平。

三、促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。

四、构成一协调各国行动之中心，以达成上述共同目的。

第二条

为求实现第一条所述各宗旨起见，本组织及其会员国应遵行下列原则：

一、本组织系基于各会员国主权平等之原则。

二、各会员国应一秉善意，履行其依本宪章所担负之义务，以保证全体会员国由加入本组织而发生之权益。

三、各会员国应以和平方法解决其国际争端，俾免危及国际和平、安全及正义。

四、各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。

五、各会员国对于联合国依本宪章规定而采取之行动，应尽力予以协助，联合国对于任何国家正在采取防止或执行行动时，各会员国对该国不得给予协助。

六、本组织在维持国际和平及安全之必要范围内，应保证非联合国会员国遵行上述原则。

七、本宪章不得认可授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件，且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决；但此项原则不妨碍第七章内执行办法之适用。

第二章

会　员

第三条

凡曾经参加金山联合国国际组织会议或此前曾签字于一九四二年一月一日联合国宣言之国家，签订本宪章，且依宪章第一百一十条规定而予以批准者，均为联合国之创始会员国。

第四条

一、凡其他爱好和平之国家，接受本宪章所载之义务，经本组织认为确能并愿意履行该项义务者，得为联合国会员国。

二、准许上述国家为联合国会员国，将由大会经安全理事会之推荐以决议行之。

第五条

联合国会员国，业经安全理事会对其采取防止或执行行动者，大会经安全理事会之建议，得停止其会员权利及特权之行使。此项权利及特权之行使，得由安全理事会恢复之。

第六条

联合国之会员国中，有屡次违犯本宪章所载之原则者，大会经安全理事会之建议，得将其由本组织除名。

第三章

机　关

第七条

一、兹设联合国之主要机关如下：

大会

安全理事会

经济及社会理事会

托管理事会

国际法院

及秘书处。

二、联合国得依本宪章设立认为必需之辅助机关。

第八条

联合国对于男女均得在其主要及辅助机关在平等条件之下，充任任何职

务，不得加以限制。

第四章
大　会

组织
第九条

一、大会由联合国所有会员国组织之。

二、每一会员国在大会之代表，不得超过五人。

职权
第十条

大会得讨论本宪章范围内之任何问题或事项，或关于本宪章所规定任何机关之职权；并除第十二条所规定外，得向联合国会员国或安全理事会或兼向两者，提出对各该问题或事项之建议。

第十一条

一、大会得考虑关于维持国际和平及安全之合作之普通原则，包括军缩及军备管制之原则；并得向会员国或安全理事会或兼向两者提出对于该项原则之建议。

二、大会得讨论联合国任何会员国或安全理事会或非联合国会员国依第三十五条第二项之规定向大会所提关于维持国际和平及安全之任何问题；除第十二条所规定外，并得向会员国或安全理事会或兼向两者提出对于各该项问题之建议。凡对于需要行动之备该项问题，应由大会于讨论前或讨论后提交安全理事会。

三、大会对于足以危及国际和平与安全之情势，得提请安全理事会注意。

四、本条所载之大会权力并不限制第十条之概括范围。

第十二条

一、当安全理事会对于任何争端或情势，正在执行本宪章所授予该会之职务时，大会非经安全理事会请求，对于该项争端或情势，不得提出任何建议。

二、秘书长经安全理事会之同意，应于大会每次会议时，将安全理事会正在处理中关于维持国际和平及安全之任何事件，通知大会；于安全理事会

停止处理该项事件时，亦应立即通知大会，或在大会闭会期内通知联合国会员国。

第十三条

一、大会应发动研究，并作成建议：

（子）以促进政治上之国际合作，并提倡国际法之逐渐发展与编纂。

（丑）以促进经济、社会、文化、教育及卫生各部门之国际合作，且不分种族、性别、语言或宗教，助成全体人类之人权及基本自由之实现。

二、大会关于本条第一项（丑）款所列事项之其他责任及职权，于第九章及第十章中规定之。

第十四条

大会对于其所认为足以妨害国际间公共福利或友好关系之任何情势，不论其起源如何，包括由违反本宪章所载联合国之宗旨及原则而起之情势，得建议和平调整办法，但以不违背第十二条之规定为限。

第十五条

一、大会应收受并审查安全理事会所送之常年及特别报告；该项报告应载有安全理事会对于维持国际和平及安全所已决定或施行之办法之陈述。

二、大会应收受并审查联合国其他机关所送之报告。

第十六条

大会应执行第十二章及第十三章所授予关于国际托管制度之职务，包括关于非战略防区托管协定之核准。

第十七条

一、大会应审核本组织之预算。

二、本组织之经费应由各会员国依照大会分配限额担负之。

三、大会应审核经与第五十七条所指各种专门机关订定之任何财政及预算办法，并应审查该项专门机关之行政预算，以便向关系机关提出建议。

投票

第十八条

一、大会之每一会员国，应有一个投票权。

二、大会对于重要问题之决议应以到会及投票之会员国三分之二多数决定之。此项问题应包括：关于维持国际和平及安全之建议，安全理事会非常任理事国之选举，经济及社会理事会理事国之选举，依第八十六条第一项（寅）款所规定托管理事会理事国之选举，对于新会员国加入联合国之准许，

会员国权利及特权之停止，会员国之除名，关于施行托管制度之问题，以及预算问题。

三、关于其他问题之决议，包括另有何种事项应以三分之二多数决定之问题，应以到会及投票之会员国过半数决定之。

第十九条

凡拖欠本组织财政款项之会员国，其拖欠数目如等于或超过前两年所应缴纳之数目时，即丧失其在大会投票权。大会如认拖欠原因，确由于该会员国无法控制之情形者，得准许该会员国投票。

程序

第二十条

大会每年应举行常会，并于必要时，举行特别会议。特别会议应由秘书长经安全理事会或联合国会员国过半数之请求召集之。

第二十一条

大会应自行制定其议事规则。大会应选举每次会议之主席。

第二十二条

大会得设立其认为于行使职务所必需之辅助机关。

第五章

安全理事会

组织

第二十三条

一、安全理事会以联合国十五会员国组织之。中华民国、法兰西、苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国及美利坚合众国应为安全理事会常任理事国。大会应选举联合国其他十会员国为安全理事会非常任理事国，选举时首宜充分斟酌联合国各会员国于维持国际和平与安全及本组织其余各宗旨上之贡献，并宜充分斟酌地域上之公匀分配。

二、安全理事会非常任理事国任期定为二年。安全理事会理事国自十一国增至十五国后第一次选举非常任理事国时，所增四国中两国之任期应为一年。任满之理事国不得即行连选。

三、安全理事会每一理事国应有代表一人。

职权

第二十四条

一、为保证联合国行动迅速有效起见，各会员国将维持国际和平及安全之主要责任，授予安全理事会，并同意安全理事会于履行此项责任下之职务时，即系代表各会员国。

二、安全理事会于履行此项职务时，应遵照联合国之宗旨及原则。为履行此项职务而授予安全理事会之特定权力，于本宪章第六章、第七章、第八章及第十二章内规定之。

三、安全理事会应将常年报告、并于必要时将特别报告，提送大会审查。

第二十五条

联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。

第二十六条

为促进国际和平及安全之建立及维持，以尽量减少世界人力及经济资源之消耗于军备起见，安全理事会借第四十七条所指之军事参谋团之协助，应负责拟具方案，提交联合国会员国，以建立军备管制制度。

投票

第二十七条

一、安全理事会每一理事国应有一个投票权。

二、安全理事会关于程序事项之决议，应以九理事国之可决票表决之。

三、安全理事会对于其他一切事项之决议，应以九理事国之可决票包括全体常任理事国之同意票表决之；但对于第六章及第五十二条第三项内备事项之决议，争端当事国不得投票。

程序

第二十八条

一、安全理事会之组织，应以使其能继续不断行使职务为要件。为此目的，安全理事会之各理事国应有常驻本组织会所之代表。

二、安全理事会应举行定期会议，每一理事国认为合宜时得派政府大员或其他特别指定之代表出席。

三、在本组织会所以外，安全理事会得在认为最能便利其工作之其他地点举行会议。

第二十九条

安全理事会得设立其认为于行使职务所必需之辅助机关。

第三十条

安全理事会应自行制定其议事规则，包括其推选主席之方法。

第三十一条

在安全理事会提出之任何问题，经其认为对于非安全理事会理事国之联合国任何会员国之利益有特别关系时，该会员国得参加讨论，但无投票权。

第三十二条

联合国会员国而非为安全理事会之理事国，或非联合国会员国之国家，如于安全理事会考虑中之争端为当事国者，应被邀参加关于该项争端之讨论，但无投票权。安全理事会应规定其所认为公平之条件，以便非联合国会员国之国家参加。

第六章

争端之和平解决

第三十三条

一、任何争端之当事国，于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时，应尽先以谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或协调办法之利用，或自行选择之其他和平方法，求得解决。

二、安全理事会认为必要时，应促请各当事国以此项方法，解决其争端。

第三十四条

安全理事会得调查任何争端或可能引起国际摩擦或惹起争端之任何情势，以断定该项争端或情势之继续存在是否足以危及国际和平与安全之维持。

第三十五条

一、联合国任何会员国得将属于第三十四条所指之性质之任何争端或情势，提请安全理事会或大会注意。

二、非联合国会员国之国家如为任何争端之当事国时，经预先声明就该争端而言接受本宪章所规定和平解决之义务后，得将该项争端，提请大会或安全理事会注意。

三、大会关于按照本条所提请注意事项之进行步骤，应遵守第十一条及

第十二条之规定。

第三十六条

一、属于第三十三条所指之性质之争端或相似之情势，安全理事会在任何阶段，得建议适当程序或调整方法。

二、安全理事会对于当事国为解决争端业经采取之任何程序，理应予以考虑。

三、安全理事会按照本条作成建议时，同时理应注意凡具有法律性质之争端，在原则上，理应由当事国依国际法院规约之规定提交国际法院。

第三十七条

一、属于第三十三条所指之性质之争端，当事国如未能依该条所示方法解决时，应将该项争端提交安全理事会。

二、安全理事会如认为该项争端之继续存在，在事实上足以危及国际和平与安全之维持时，应决定是否当依第三十六条采取行动或建议其所认为适当之解决条件。

第三十八条

安全理事会如经所有争端当事国之请求，得向各当事国作成建议，以求争端之和平解决，但以不妨碍第三十三条至第三十七条之规定为限。

第七章

对于和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应付办法

第三十九条

安全理事会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在，并应作成建议或抉择依第四十一条及第四十二条规定之办法，以维持或恢复国际和平及安全。

第四十条

为防止情势之恶化，安全理事会在依第三十九条规定作成建议或决定办法以前，得促请关系当事国遵行安全理事会所认为必要或合宜之临时办法。此项临时办法并不妨碍关系当事国之权利、要求或立场。安全理事会对于不遵行此项临时办法之情形，应予适当注意。

第四十一条

安全理事会得决定所应采武力以外之办法，以实施其决议，并得促请联合国会员国执行此项办法。此项办法得包括经济关系、铁路、海运、航空、

邮、电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交关系之断绝。

第四十二条

安全理事会如认第四十一条所规定之办法为不足或已经证明为不足时，得采取必要之空海陆军行动，以维持或恢复国际和平及安全。此项行动得包括联合国会员国之空海陆军示威、封锁及其他军事举动。

第四十三条

一、联合国各会员国为求对于维持国际和平及安全有所贡献起见，担任于安全理事会发令时，并依特别协定，供给为维持国际和平及安全所必需之军队、协助及便利，包括过境权。

二、此项特别协定应规定军队之数目及种类，其准备程度及一般驻扎地点，以及所供便利及协助之性质。

三、此项特别协定应以安全理事会之主动，尽速议订。此项协定应由安全理事会与会员国或由安全理事会与若干会员国之集团缔结之，并由签字国各依其宪法程序批准之。

第四十四条

安全理事会决定使用武力时，于要求非安全理事会会员国依第四十三条供给军队以履行其义务之前，如经该会员国请求，应请其遣派代表，参加安全理事会关于使用其军事部队之决议。

第四十五条

为使联合国能采取紧急军事办法起见，会员国应将其本国空军部队为国际共同执行行动随时供给调遣。此项部队之实力与准备之程度，及其共同行动之计划，应由安全理事会以军事参谋团之协助，在第四十三条所指之特别协定范围内决定之。

第四十六条

武力使用之计划应由安全理事会以军事参谋团之协助决定之。

第四十七条

一、兹设立军事参谋团，以便对于安全理事会维持国际和平及安全之军事需要问题，对于受该会所支配军队之使用及统率问题，对于军备之管制及可能之军缩问题，向该会贡献意见并予以协助。

二、军事参谋团应由安全理事会各常任理事国之参谋总长或其代表组织之。联合国任何会员国在该团未有常任代表者，如于该团责任之履行在效率上必需该国参加其工作时，应由该团邀请参加。

三、军事参谋团在安全理事会权力之下，对于受该会所支配之任何军

队，负战略上之指挥责任；关于该项军队之统率问题，应待以后处理。

四、军事参谋团，经安全理事会之授权，并与区域内有关机关商议后、得设立区域分团。

第四十八条

一、执行安全理事会为维持国际和平及安全之决议所必要之行动，应由联合国全体会员国或由若干会员国担任之，一依安全理事会之决定。

二、此项决议应由联合国会员国以其直接行动及经其加入为会员之有关国际机关之行动履行之。

第四十九条

联合国会员国应通力合作，彼此协助，以执行安全理事会所决定之办法。

第五十条

安全理事会对于任何国家采取防止或执行办法时，其他国家，不论其是否为联合国会员国，遇有因此项办法之执行而引起之特殊经济问题者，应有权与安全理事会会商解决此项问题。

第五十一条

联合国任何会员国受武力攻击时，在安全理事会采取必要办法，以维持国际和平及安全以前，本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。会员国因行使此项自卫权而采取之办法，应立向安全理事会报告，此项办法于任何方面不得影响该会按照本宪章随时采取其所认为必要行动之权责，以维持或恢复国际和平及安全。

第八章
区域办法

第五十二条

一、本宪章不得认可排除区域办法或区域机关、用以应付关于维持国际和平及安全而宜于区域行动之事件者；但以此项办法或机关及其工作与联合国之宗旨及原则符合者为限。

二、缔结此项办法或设立此项机关之联合国会员国，将地方争端提交安全理事会以前，应依该项区域办法，或由该项区域机关，力求和平解决。

三、安全理事会对于依区域办法或由区域机关而求地方争端之和平解决，不论其系由关系国主动，或由安全理事会提交者，应鼓励其发展。

四、本条绝不妨碍第三十四条及第三十五条之适用。

第五十三条

一、安全理事会对于职权内之执行行动，在适当情形下，应利用此项区域办法或区域机关。如无安全理事会之授权，不得依区域办法或由区域机关采取任何执行行动；但关于依第一百零七条之规定对付本条第二项所指之任何敌国之步骤，或在区域办法内所取防备此等国家再施其侵略政策之步骤，截至本组织经各关系政府之请求，对于此等国家之再次侵略，能担负防止责任时为止，不在此限。

二、本条第一项所称敌国系指第二次世界大战中为本宪章任何签字国之敌国而言。

第五十四条

关于为维持国际和平及安全起见，依区域办法或由区域机关所已采取或正在考虑之行动，不论何时应向安全理事会充分报告之。

第九章

国际经济及社会合作

第五十五条

为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：

（子）较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展。

（丑）国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决；国际间文化及教育合作。

（寅）全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。

第五十六条

各会员国担允采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第五十五条所载之宗旨。

第五十七条

一、由各国政府间协定所成立之各种专门机关，依其组织约章之规定，于经济、社会、文化、教育、卫生及其他有关部门负有广大国际责任者，应依第六十三条之规定使与联合国发生关系。

二、上述与联合国发生关系之各专门机关，以下简称专门机关。

第五十八条

本组织应作成建议，以调整各专门机关之政策及工作。

第五十九条

本组织应于适当情形下，发动各关系国间之谈判，以创设为达成第五十五条规定宗旨所必要之新专门机关。

第六十条

履行本章所载本组织职务之责任，属于大会及大会权力下之经济及社会理事会。为此目的，该理事会应有第十章所载之权力。

第十章

经济及社会理事会

组织

第六十一条

一、经济及社会理事会由大会选举联合国五十四会员国组织之。

二、除第三项所规定外，经济及社会理事会每年选举理事九国，任期三年。任满之理事国得即行连选。

三、经济及社会理事会理事国自十八国增至二十七国后第一次选举时，除选举理事六国接替任期在该年年终届满之理事国外，应另增选理事九国。增选之理事九国中，三国任期一年，另三国任期二年，一依大会所定办法。

四、经济及社会理事会之每一理事国应有代表一人。

职权

第六十二条

一、经济及社会理事会得作成或发动关于国际经济、社会、文化、教育、卫生及其他有关事项之研究及报告；并得向大会、联合国会员国及关系专门机关提出关于此种事项之建议案。

二、本理事会为增进全体人类之人权及基本自由之尊重及维护起见，得作成建议案。

三、本理事会得拟具关于其职权范围内事项之协约草案，提交大会。

四、本理事会得依联合国所定之规则召集本理事会职务范围以内事项之国际会议。

第六十三条

一、经济及社会理事会得与第五十七条所指之任何专门机关订立协定，订明关系专门机关与联合国发生关系之条件。该项协定须经大会之核准。

二、本理事会，为调整各种专门机关之工作，得与此种机关会商并得向其提出建议，并得向大会及联合国会员国建议。

第六十四条

一、经济及社会理事会得取适当步骤，以取得专门机关之经常报告。本理事会得与联合国会员国及专门机关商定办法，俾就实施本理事会之建议及大会对于本理事会职权范围内事项之建议所采之步骤，取得报告。

二、本理事会得将对于此项报告之意见提送大会。

第六十五条

经济及社会理事会得向安全理事会供给情报，并因安全理事会之邀请，予以协助。

第六十六条

一、经济及社会理事会应履行其职权范围内关于执行大会建议之职务。

二、经大会之许可，本理事会得应联合国会员国或专门机关之请求，供其服务。

三、本理事会应履行本宪章他章所特定之其他职务，以及大会所授予之职务。

投票

第六十七条

一、经济及社会理事会每一理事国应有一个投票权。

二、本理事会之决议，应以到会及投票之理事国过半数表决之。

程序

第六十八条

经济及社会理事会应设立经济与社会部门及以提倡人权为目的之各种委员会，并得设立于行使职务所必需之其他委员会。

第六十九条

经济及社会理事会应请联合国会员国参加讨论本理事会对于该国有特别关系之任何事件，但无投票权。

第七十条

经济及社会理事会得商定办法使专门机关之代表无投票权而参加本理事

会及本理事会所设各委员会之讨论，或使本理事会之代表参加此项专门机关之讨论。

第七十一条

经济及社会理事会得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之，关于适当情形下，经与关系联合国会员国会商后，得与该国国内组织商定之。

第七十二条

一、经济及社会理事会应自行制定其议事规则，包括其推选主席之方法。

二、经济及社会理事会应依其规则举行必要之会议。此项规则应包括因理事国过半数之请求而召集会议之条款。

第十一章

关于非自治领土之宣言

第七十三条

联合国各会员国，于其所负有或担承管理责任之领土，其人民尚未臻自治之充分程度者，承认以领土居民之福利为至上之原则，并接受在本宪章所建立之国际和平及安全制度下，以充量增进领土居民福利之义务为神圣之信托，且为此目的：

（子）于充分尊重关系人民之文化下，保证其政治、经济、社会及教育之进展，予以公平待遇，且保障其不受虐待。

（丑）按各领土及其人民特殊之环境、及其进化之阶段，发展自治；对各该人民之政治愿望，予以适当之注意；并助其自由政治制度之逐渐发展。

（寅）促进国际和平及安全。

（卯）提倡建设计划，以求进步；奖励研究；各国彼此合作，并于适当之时间及场合与专门国际团体合作，以求本条所载社会、经济及科学目的之实现。

（辰）在不违背安全及宪法之限制下，按时将关于各会员国分别负责管理领土内之经济、社会及教育情形之统计及具有专门性质之情报，递送秘书长，以供参考。本宪章第十二章及第十三章所规定之领土，不在此限。

第七十四条

联合国各会员国共同承诺对于本章规定之领土，一如对于本国区域，其

政策必须以善邻之道奉为圭臬；并于社会、经济及商业上，对世界各国之利益及幸福，予以充分之注意。

第十二章

国际托管制度

第七十五条

联合国在其权力下，应设立国际托管制度，以管理并监督凭此后个别协定而置于该制度下之领土。此项领土以下简称托管领土。

第七十六条

按据本宪章第一条所载联合国之宗旨，托管制度之基本目的应为：

（子）促进国际和平及安全。

（丑）增进托管领土居民之政治、经济、社会及教育之进展；并以适合各领土及其人民之特殊情形及关系人民自由表示之愿望为原则，且按照各托管协定之条款，增进其趋向自治或独立之逐渐发展。

（寅）不分种族、性别、语言或宗教，提倡全体人类之人权及基本自由之尊重，并激发世界人民互相维系之意识。

（卯）于社会、经济及商业事件上，保证联合国全体会员国及其国民之平等待遇，及各该国民于司法裁判上之平等待遇，但以不妨碍上述目的之达成，且不违背第八十条之规定为限。

第七十七条

一、托管制度适用于依托管协定所置于该制度下之下列各种类之领土：

（子）现在委任统治下之领土。

（丑）依第二次世界大战结果自敌国割离之领土。

（寅）负管理责任之国家自愿置于该制度下之领土。

二、关于上列种类中之何种领土将置于托管制度之下，及其条件，为此后协定所当规定之事项。

第七十八条

凡领土已成为联合国之会员国者，不适用托管制度；联合国会员国间之关系，应基于尊重主权平等之原则。

第七十九条

置于托管制度下之每一领土之托管条款，及其更改或修正，应由直接关系各国、包括联合国之会员国而为委任统治地之受托国者，予以议定，其核

准应依第八十三条及第八十五条之规定。

第八十条

一、除依第七十七条、第七十九条及第八十一条所订置各领土于托管制度下之个别托管协定另有议定外，并在该项协定未经缔结以前，本章任何规定绝对不得解释为以任何方式变更任何国家或人民之权利，或联合国会员国个别签订之现有国际约章之条款。

二、本条第一项不得解释为对于依第七十七条之规定而订置委任统治地或其他领土于托管制度下之协定，授以延展商订之理由。

第八十一条

凡托管协定均应载有管理领土之条款，并指定管理托管领土之当局。该项当局，以下简称管理当局，得为一个或数个国家，或为联合国本身。

第八十二条

于任何托管协定内，得指定一个或数个战略防区，包括该项协定下之托管领土之一部或全部，但该项协定并不妨碍依第四十三条而订立之任何特别协定。

第八十三条

一、联合国关于战略防区之各项职务，包括此项托管协定条款之核准及其更改或修正，应由安全理事会行使之。

二、第七十六条所规定之基本目的，适用于每一战略防区之人民。

三、安全理事会以不违背托管协定之规定且不妨碍安全之考虑为限，应利用托管理事会之协助，以履行联合国托管制度下关于战略防区内之政治、经济、社会及教育事件之职务。

第八十四条

管理当局有保证托管领土对于维持国际和平及安全尽其本分之义务。该当局为此目的得利用托管领土之志愿军、便利及协助，以履行该当局对于安全理事会所负关于此点之义务，并以实行地方自卫，且在托管领土内维持法律与秩序。

第八十五条

一、联合国关于一切非战略防区托管协定之职务，包括此项托管协定条款之核准及其更改或修正，应由大会行使之。

二、托管理事会于大会权力下，应协助大会履行上述之职务。

第十三章

托管理事会

组织

第八十六条

一、托管理事会应由下列联合国会员国组织之：

（子）管理托管领土之会员国。

（丑）第二十三条所列名之国家而现非管理托管领土者。

（寅）大会选举必要数额之其他会员国，任期三年，俾使托管理事会理事国之总数，于联合国会员国中之管理托管领土者及不管理者之间，得以平均分配。

二、托管理事会之每一理事国应指定一特别合格之人员，以代表之。

职权

第八十七条

大会及在其权力下之托管理事会于履行职务时得：

（子）审查管理当局所送之报告。

（丑）会同管理当局接受并审查请愿书。

（寅）与管理当局商定时间，按期视察各托管领土。

（卯）依托管协定之条款，采取上述其他行动。

第八十八条

托管理事会应拟定关于各托管领土居民之政治、经济、社会及教育进展之问题单；就大会职权范围内，各托管领土之管理当局应根据该项问题单向大会提出常年报告。

投票

第八十九条

一、托管理事会之每一理事国应有一个投票权。

二、托管理事会之决议应以到会及投票之理事国过半数表决之。

程序

第九十条

一、托管理事会应自行制定其议事规则，包括其推选主席之方法。

二、托管理事会应依其所定规则，举行必要之会议。此项规则应包括关

于经该会理事国过半数之请求而召集会议之规定。

第九十一条

托管理事会于适当时，应利用经济及社会理事会之协助，并对于各关系事项，利用专门机关之协助。

第十四章

国际法院

第九十二条

国际法院为联合国之主要司法机关，应依所附规约执行其职务。该项规约系以国际常设法院之规约为根据并为本宪章之构成部分。

第九十三条

一、联合国各会员国为国际法院规约之当然当事国

二、非联合国会员国之国家得为国际法院规约当事国之条件，应由大会经安全理事会之建议就个别情形决定之。

第九十四条

一、联合国每一会员国为任何案件之当事国者，承诺遵行国际法院之判决。

二、遇有一造不履行依法院判决应负之义务时，他造得向安全理事会申诉。安全理事会如认为必要时，得作成建议或决定应采办法，以执行判决。

第九十五条

本宪章不得认为禁止联合国会员国依据现有或以后缔结之协定，将其争端托付其他法院解决。

第九十六条

一、大会或安全理事会对于任何法律问题得请国际法院发表咨询意见。

二、联合国其他机关及各种专门机关，对于其工作范围内之任何法律问题，得随时以大会之授权，请求国际法院发表咨询意见。

第十五章

秘书处

第九十七条

秘书处置秘书长一人及本组织所需之办事人员若干人。秘书长应由大会

经安全理事会之推荐委派之。秘书长为本组织之行政首长。

第九十八条

秘书长在大会、安全理事会、经济及社会理事会、及托管理事会之一切会议，应以秘书长资格行使职务，并应执行各该机关所托付之其他职务。秘书长应向大会提送关于本组织工作之常年报告。

第九十九条

秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意。

第一百条

一、秘书长及办事人员于执行职务时，不得请求或接受本组织以外任何政府或其他当局之训示，并应避免足以妨碍其国际官员地位之行动。秘书长及办事人员专对本组织负责。

二、联合国各会员国承诺尊重秘书长及办事人员责任之专属国际性，决不设法影响其责任之履行。

第一百零一条

一、办事人员由秘书长依大会所定章程委派之。

二、适当之办事人员应长期分配于经济及社会理事会、托管理事会，并于必要时，分配于联合国其他之机关。此项办事人员构成秘书处之一部。

三、办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑。征聘办事人员时，于可能范围内，应充分注意地域上之普及。

第十六章

杂项条款

第一百零二条

一、本宪章发生效力后，联合国任何会员国所缔结之一切条约及国际协定应尽速在秘书处登记，并由秘书处公布之。

二、当事国对于未经依本条第一项规定登记之条约或国际协定，不得向联合国任何机关援引之。

第一百零三条

联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时，其在本宪章下之义务应居优先。

第一百零四条

本组织于每一会员国之领土内，应享受于执行其职务及达成其宗旨所必需之法律行为能力。

第一百零五条

一、本组织于每一会员国之领土内，应享受于达成其宗旨所必需之特权及豁免。

二、联合国会员国之代表及本组织之职员，亦应同样享受于其独立行使关于本组织之职务所必需之特权及豁免。

三、为明定本条第一项及第二项之施行细则起见，大会得作成建议，或为此目的向联合国会员国提议协约。

第十七章

过渡安全办法

第一百零六条

在第四十三条所称之特别协定尚未生效，因而安全理事会认为尚不得开始履行第四十二条所规定之责任前，一九四三年十月三十日在莫斯科签订四国宣言之当事国及法兰西应依该宣言第五项之规定，互相洽商，并于必要时，与联合国其他会员国洽商，以代表本组织采取为维持国际和平及安全宗旨所必要之联合行动。

第一百零七条

本宪章并不取消或禁止负行动责任之政府对于在第二次世界大战中本宪章任何签字国之敌国因该次战争而采取或受权执行之行动。

第十八章

修　正

第一百零八条

本宪章之修正案经大会会员国三分之二表决并由联合国会员国三分之二、包括安全理事会全体常任理事国，各依其宪法程序批准后，对于联合国所有会员国发生效力。

第一百零九条

一、联合国会员国，为检讨本宪章，得以大会会员国三分之二表决，经

安全理事会任何九理事国之表决，确定日期及地点举行全体会议。联合国每一会员国在全体会议中应有一个投票权。

二、全体会议以三分之二表决所建议对于宪章之任何更改，应经联合国会员国三分之二、包括安全理事会全体常任理事国，各依其宪法程序批准后，发生效力。

三、如于本宪章生效后大会第十届年会前，此项全体会议尚未举行时，应将召集全体会议之提议列入大会该届年会之议事日程；如得大会会员国过半数及安全理事会任何七理事国之表决，此项会议应即举行。

第十九章
批准及签字

第一百一十条

一、本宪章应由签字国各依其宪法程序批准之。

二、批准书应交存美利坚合众国政府。该国政府应于每一批准书交存时通知各签字国，如本组织秘书长业经委派时，并应通知秘书长。

三、一俟美利坚合众国政府通知已有中华民国、法兰西、苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国与美利坚合众国以及其他签字国之过半数将批准书交存时，本宪章即发生效力。美利坚合众国政府应拟就此项交存批准之议定书并将副本分送所有签字国。

四、本宪章签字国于宪章发生效力后批准者，应自其将批准书交存之日起为联合国之创始会员国。

第一百一十一条

本宪章应留存美利坚合众国政府之档库，其中、法、俄、英、及西文各本同一作准。该国政府应将正式副本分送其他签字国政府。

为此联合国各会员国政府之代表谨签字于本宪章，以昭信守。

公历一千九百四十五年六月二十六日签订于金山市。